

trillas

Administración pública

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA,
LOS SISTEMAS DE
ORGANIZACIÓN Y OTROS ASPECTOS

Dwight Waldo



003901

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La función administrativa,
los sistemas de
organización y otros aspectos
Dwight Waldo

Esta obra, selección de lecturas de diversos trabajos escritos por destacados especialistas, destinada por el autor originalmente a libro de texto en cursos generales de administración pública, tiene también la finalidad de servir como introducción para estudios más avanzados sobre este respecto.

Los principios que sigue son:

Cubrir los temas comprendidos en los cursos más generales de administración pública, tratados en los libros de texto y en cursos compendiados.

Explorar con mayor extensión que la permitida en libros de texto, por razón del tiempo o de la índole del libro, algunas de las más importantes tendencias, teorías y controversias.

Poner de manifiesto algunos de los diversos puntos de vista en materias sobre las cuales pueden disentir -y disientan- hombres inteligentes y experimentados.

Citar pasajes lo bastante extensos, a veces ensayos completos, para dar a conocer debidamente el sentido y el espíritu del autor.

Estos trabajos reflejan un gran interés tanto por los problemas teóricos que en el pasado decenio fueron planteándose cada vez con mayor intensidad como cuestiones previas en el estudio administrativo, así como por el papel de la administración y la organización en la sociedad moderna.

La amplia experiencia administrativa de Dwight Waldo se manifiesta al presentar esta acertada selección de trabajos como la

Administración pública

Waldo, Dwight

AUTOR

RED

NACIONAL DE BIBLIOTECAS
PUBLICAS

1127

7350/W32

00390

WALDO, DWIGHT

ADMINISTRACION PUBLICA

003901

7350/W32

WALDO, DWIGHT P U L C
ADMINISTRACION B I A

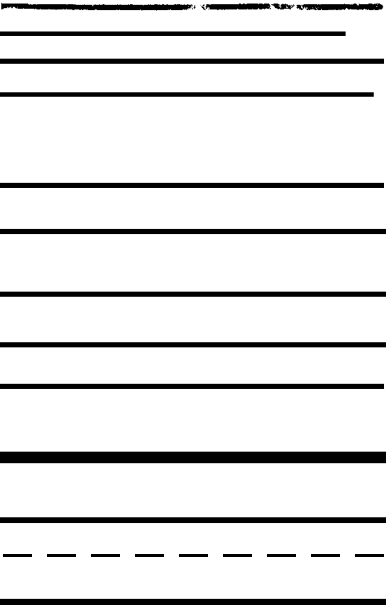
1127

Administración pública

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, LOS SISTEMAS
DE ORGANIZACIÓN Y OTROS ASPECTOS

Dwight Waldo

Departamento de Ciencias Políticas
University of California, Irvine,



Editorial Trillas
México



CLASIF. 350 W 165
ADQUIS. 001127 ✓
FECHA 27/SEP/83
PROCED. DILITSA
PRECIO \$ 800.00

Versión española:
Lic. Odón Durán D'Ocón

Revisión literaria:
Fernando Islas

Título de esta obra en inglés:
Ideas and Issues in Public Administration
©1953, McGraw-Hill Book Company Inc.
Estados Unidos de América

La presentación y disposición en conjunto de
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
son propiedad del editor. Prohibida la reproducción
parcial o total de esta obra, por cualquier medio o método,
sin autorización por escrito del editor

Derechos reservados conforme a la ley
©1967, Editorial Trillas, S.A.
Av. Río Churubusco 385, Col. Pedro María Anaya,
Deleg. Benito Juárez, 03340, México, D. F.

Miembro de la Cámara Nacional de la
Industria Editorial. Reg. núm. 158

Primera edición en español, 1967 (ISBN 968-24-0083-X)
Reimpresiones, 1974, 1976, 1978, 1979 Y 1980

Sexta reimpresión, marzo 1982

PREFACIO

Este libro, selección de lecturas de diversos trabajos escritos, había estado destinado inicialmente a libro de texto en un curso general de administración pública, aunque creo que también podrá servir como introducción a esferas más extensas del tema. Al componer el libro, traté de seguir los siguientes principios:

1. Cubrir los temas comprendidos en los cursos más generales de administración pública, tratados en los libros de texto y en cursos compendiados.

2. Explorar con mayor extensión que la permitida en libros de texto -por razón del tiempo o de la índole del libro- algunas de las más importantes tendencias, teorías y controversias.

3. Poner de manifiesto algunos de los diversos puntos de vista en materias sobre las cuales puedan disentir -y disientan- hombres inteligentes y experimentados.

4. Citar pasajes lo bastante extensos -a veces ensayos completos- para dar a conocer debidamente el sentido y el espíritu del autor.

Este principio de seleccionar trabajos de relativa extensión implica que no todos los temas tratados en los libros de texto aparezcan en el Índice de Materias de este libro. No obstante, algunos temas (comunicaciones, por ejemplo), que no han podido tratarse separadamente debido a limitaciones de espacio, son estudiados en diversos lugares bajo distintos epígrafes, que darán a conocer las referencias del índice. Al fin y al cabo, un sistema administrativo en marcha, no puede evidentemente reflejarse en los temas convencionales que expresen los encabezamientos, y la clasificación de materias en administración pública es sumamente arbitraria.

Como quiera que este libro tiene por finalidad primordial servir de suplemento a un libro de texto, no he incluido en él bibliografías, de las que suelen abundar en aquella clase de libros. Por razones de espacio y de sencillez, he omitido las notas de los autores de los trabajos seleccionados.

Todos los libros son algo autobiográficos, en cuanto reflejan la **experiencia** del autor o editor. Estas lecturas y las notas que les sirven de **introducción** reflejan, en bien o en **mal**, el conocimiento y los **gustos** de quien las **publica**. Reflejan un fuerte interés en

problemas teóricos que en el pasado decenio fueron planteándose cada vez con mayor intensidad como cuestiones previas en el estudio administrativo, y reflejan de diversos modos los varios años de mi variada experiencia administrativa. No puedo menos que esperar que mi experiencia resulte instructiva para otros y que mis predilecciones sean compartidas por ellos.

DWIGHT WALDO

INDICE GENERAL

Primera parte: Significado y método de la administración pública 11

- 1 El papel de la administración en la sociedad moderna 13
 - La explosión en Centralia núm. 5: Desastre en una mina que nadie pudo evitar - John Bartlow Martín 14
 - La administración como una de las bellas artes
Ordway Tead 38
 - La sociedad norteamericana y la administración pública
John M. Gaus 43
- 2 La materia de la burocracia 52
 - Burocracia - H. J. Laski 53
 - Burocracia - Max Weber 58
 - El tipo monocrático de administración burocrática -
Max Weber 64
- 3 ¿En que se diferencian la administración pública y la privada? 68
 - Administración burocrática - Ludwig von Mises 69
 - El gobierno es diferente - Paul H. Appleby 75
- 4 El estudio de la administración pública 83
 - Estudio de la administración - Woodrow Wilson 84
 - Filosofía, ciencia y arte de la administración pública -
Charles Austin Beard 97

Segunda parte: Organización 103

- 5 Teoría de la organización: el género 105
 - Los principios de la organización - James D. Mooney 107
 - La jerarquía y los consagrados - Earl Latham 130
- 6 Teoría de la administración: algunas variedades 141
 - Consideraciones que entran en la construcción
de un departamento - Schuyler C. Wallace 143

	El problema de las conusiones reguladoras independientes	
	Robert E. Cushman	166
	Teoría de la corporación del gobierno autónomo:	
	estudio crítico - Harold Seidman	186
7	Niveles y relaciones recíprocas	198
	El problema de la descentralización - David B. Truman	200
	Relaciones entre Washington y el interior -	
	Donald C. Stone	209
Tercera parte: Personal 221		
8	Valores en conflicto y tendencias emergentes	223
	En defensa del patronazgo - William Turn	225
	¿Es necesario el patronazgo? - Betsy Knapp	230
	Volvamos al sistema de los despojos - John Fischer	237
	El servicio público del futuro - Leonard D. White	245
	Discusión sobre la "lealtad" - William Seal Carpenter	252
	Un escándalo en Utopía - Herbert Emmerich	255
9	Enseñanza y reclutamiento	265
	¿Nos prepararemos para administración pública? "Imposible" -	
	Robert M. Hutchins	266
	"Las escuelas pueden hacer mucho" -	
	William E. Mosher	269
	¿Existe una clase administrativa norteamericana?	
	Rowland Egger	273
	Reclutamiento de aspirantes a ingresar en el servicio público:	
	el problema y su solución - J. Donald Kingsley	287
10	Clasificación	296
	Aspectos básicos de la posición-clasificación -	
	Ismar Baruch	297
	Clasificación: principios y métodos - Lucius Wilmerding, Jr.,	303
11	Organización para la administración del personal	311
	Administración del personal en el servicio federal -	
	Floyd W. Reeves y Paul T. David	313
	Papel cambiante de la comisión del servicio civil de los	
	Estados Unidos - John McDiarmid	316

Cuarta parte: Presupuestos 331

- 12 Progresos de la "idea presupuesto" 333
 Necesidad de un presupuesto nacional: mensaje del presidente - Willám Howard Taft 335
 Desarrollo de la idea de presupuesto en los Estados Unidos - De Annals 344
- 13 Desenvolvimiento de la teoría presupuestaria 353
 Planeamiento financiero general por medio del negociado de presupuestos - Arthur N. Holcombe 355
 El presupuesto como un instrumento de fiscalización legislativa y dirección ejecutiva - Harold D. Smith 357
 Reforma del presupuesto - Comisión Hoover 368

Quinta parte: Dirección administrativa 379

- 14 El jefe ejecutivo 381
 Ser un ejecutivo - Lent D. Upson 382
 Notas sobre el jefe ejecutivo del gobierno, su papel y sus métodos - Donald C. Stone 392
- 15 Dirección y administración departamental 409
 Objetivo y organización de la dirección y administración departamental - John D. Millett 410
 Organización alrededor del jefe de un gran departamento federal - Paul H. Appleby 415
- 16 Moral y jefatura o dirección 426
 El retroceso hacia la salubridad - F. J. Roethlisberger 427
 La evolución de la moderna condición del jefe - T. N. Whitehead 440
- 17 Planeamiento 449
 Planeamiento gubernamental - Sir Henry N. Bunhury 450
 La investigación y el planeamiento como funciones de la administración y la dirección administrativa - H. S. Person 455

Sexta parte: Eficiencia y responsabilidad	467
18 Indole y medición de la eficiencia	469
El criterio de eficiencia - Herbert A. Simon	472
Niveles de medición de la eficiencia - Harvey Pinney	483
La relatividad de la eficiencia - Paul H. Appleby	489
19 Responsabilidad administrativa en una democracia	496
La responsabilidad de la administración pública - Jobn M. Gaus	497
Medición de la responsabilidad administrativa Arthur A. Maass y Laurence I. Radway	506
Indice alfabético	523

PRIMERA PARTE

***Significado y método
de lo administración pública***

El papel de la administración en la sociedad moderna

El siguiente relato de una catástrofe en una mina fue escrito por un periodista. Pero no solo es el suyo un periodismo soberbio, sino que resulta uno de los mejores ensayos sobre administración que se hayan escrito en ningún idioma. Pues el escritor no se ha limitado a narrar el relato humano de la muerte violenta de ciento once hombres, sino que también ha tratado de contestar -concisa, acertada y cuidadosamente- las preguntas: ¿Cómo se produjo el desastre?, ¿por qué?

En su intento por descubrir la causa de la explosión en Central 5 el periodista pone al descubierto los elementos administrativos vitales en nuestra sociedad. Una y otra vez, cualquier persona que haya intervenido en la administración, se encontrará diciendo, a medida que avance en la lectura: "Sí, es así como es la cosa -¡cuántas veces he visto esto!" En todo momento hallamos una pintura fiel de lo que es un típico procedimiento administrativo y las relaciones que implica.

¿Qué fue lo que motivó la fatal explosión? El socialista hallará en el análisis un fuerte apoyo para su opinión de que la propiedad privada de cosas tales como las minas, está mal. Llegará a la conclusión de que los hombres murieron porque el propietario y los gerentes estaban más interesados en beneficios que en vidas. ¿Es esto realmente cierto? Quizá, en parte. Pero si en parte es verdad, ciertamente tan solo lo es en parte. Porque lo que resulta brillantemente iluminado en el ensayo de Martin es que los problemas relativos a cómo debe llevarse nuestra sociedad técnica van más allá de los sistemas económicos.

Incluso si hubiera de admitirse -y la mayor parte de la gente no lo cree así- que impulsos tales como la codicia deberían abolirse o evitarse gracias a la abolición de la propiedad privada de los medios de producción, los problemas de la administración

van claramente más allá que los problemas que plantean los malos impulsos. Tales problemas comprenden, por ejemplo, la ignorancia y la inercia humanas. Comprenden también problemas de mecánica social y relaciones personales. El perito en administración que cuente con experiencia encontrará difícil creer que los problemas administrativos a que se pasa revista en este ensayo se modificarían gran cosa bajo cualquier sistema económico.

La verdad central revelada por este ensayo es la de que todos nosotros, en una sociedad moderna, trabajamos en los túneles de Centralia núm. 5. El bienestar, la felicidad y las mismas vidas de todos nosotros, por así decirlo, descansan en proporción no escasa en el funcionamiento de mecanismos administrativos que nos rodean y apoyan. Desde las cuestiones centrales de comida y techo a las periféricas de nuestra actividad intelectual, la calidad de administración en la sociedad moderna afecta a nuestra vida cotidiana. En la actualidad puede depender vuestra vida de la administración de los medios reguladores de la pureza en una casa farmacéutica; mañana puede que dependa de las decisiones de un departamento de Estado que tenga a su cargo los vehículos de motor, y la semana próxima podrá depender de la sensatez administrativa de un funcionario del Departamento de Estado. Querámoslo o no, la administración nos afecta a todos. Mejor será, si queremos seguir viviendo, que nos demos cuenta de ello.

La explosión en Centralia núm. 5:

*Desastre en una mina que nadie pudo evitar **

JOHN BARTLOW MARTIN

Ya se había arremolinado la multitud. Los vehículos obstruían el breve camino de negra piedra que va de la carretera. a la mina, coches que conducían a espectadores curiosos y a parientes y amigos de los hombres enterrados. Llegaron tropas del Estado, delegados del *sheriff*, el representante del ministerio público y funcionarios de la compañía, de la Oficina Federal de Minas, y del Departamento de Minas y Minerales de Illinois. Llegaron ambulancias, y médicos y enfermeras y empleados de la Cruz Roja y soldados con camillas procedentes de Scott Field. Llegaron equipos de salvamento de minas y una unidad federal de salvamento, peritos cargados con máscaras y tanques de gas y otros embarazosos artefactos de los que se utilizan en las catástrofes.

• De *Harper's Magazine*, vol. 196 (ma120, 1948), págs. 193-220. En el presente resumen se omite una gran parte del ensayo, principalmente en lo relativo a las vidas de los mineros y sus familias. Derechos reservados, 1948, por John Bartlow Martín. Reproducido con autorización de *Harold Ober Associates*.

Ciento once hombres murieron en aquella explosión. Muertos innecesariamente, pues casi todas las personas que tenían intervención sabían desde hacía meses, quizá años, que la mina era peligrosa. Pero nadie había hecho nada efectivo con respecto a ello. ¿Por qué no? Examinemos los antecedentes de la explosión. Estudiemos la mina y los mineros, a Joe Bryant y Bill Rowekamp y algunos otros, así como a numerosas personas que podían haber salvado las vidas de los mineros y no lo hicieron. Los mineros habían recurrido en diversas direcciones en demanda de ayuda, pero no lograron ninguna: ni del gobierno del Estado, ni del gobierno federal, ni de su patrono ni de su propio sindicato. (Para orientarnos en el laberinto de organismos públicos hemos de tener en cuenta cuatro agencias con autoridad para el caso: el Estado de Illinois, el gobierno de los Estados Unidos, la Centralia Coal Company y la United Mine Workers of America, es decir, la UMWA de John L. Lewis.) Veamos de precisar a quién incumben las responsabilidades por el desastre...

La mina Centralia núm. 5 fue abierta a tres km al sur de Centralia en 1907. Debido a su edad, su laberinto de galerías de trabajo es extenso, cubriendo quizá dieciséis km cuadrados, pero está considerada como una mina mediana, ya que emplea únicamente 250 hombres y no produce más que dos mil toneladas diarias de carbón. Pertenece a la Centralia Coal Company, filial del imperio Bell & Zoller, uno de los "seis grandes" entre los industriales del carbón de Illinois... El domicilio de Bell & Zoller estaba en Chicago (la mayor parte de los domicilios sociales de las grandes empresas de carbón están en Chicago o en San Luis); no vivía en Centralia ninguno de los funcionarios o directores de Bell & Zoller.

Dos son los principales riesgos de explosión en las minas carboníferas: el polvo de carbón y el gas. El polvo de carbón es nocivo para la respiración y sumamente explosivo. Parte del polvo producido por las máquinas al cortar y cargar el carbón queda en suspensión en el aire, y parte en el suelo y las paredes de los túneles; de suerte que una explosión local lanzará más polvo al aire, donde hará explosión y, a su vez, levantará más polvo en el aire, que también estallará, y a medida que se produzca esta cadena de reacciones, la explosión se propagará a toda la mina o hasta que encuentre algo que la detenga.

El mejor sistema para detenerla, método que se viene empleando desde hace unos veinticinco años, es el empleo del polvo de piedra. El espolvoreo con piedra consiste simplemente en aplicar piedra pulverizada en las paredes y techos de las galerías; cuando se produce una explosión local, se llena el aire de una nube de polvo de piedra juntamente con el polvo de carbón, y como el polvo de piedra es incombustible, termina la explosión. El espolvoreo con piedra no evita una explosión, pero la localiza. La ley de Illinois obliga a espolvorear con piedra una mina peligrosamente polvorienta. Las autoridades no estaban de acuerdo en si la mina Centralia tenía o no gas, pero todo el mundo convenía en que era sumamente sucia y polvorienta. Los hombres que trabajaban en ella habían estado quejándose del polvo desde hacía tiempo -uno recuerdo que al caminar "quedaba polvo en las huellas", otro que "terminado el trabajo, expelía al toser flemas de polvo como nueces"- y ya en 1944, más de dos años antes del desastre, se había

extendido de tal modo el descontento que William Rowekamp, como secretario del sindicato local 52, preparó una queja oficial. Pero ya antes, los inspectores tanto estatales como federales habían recorricido el peligro.

Relatemos la historia de las advertencias relativas al desastre que había de ocurrir. Pues al fin de ella encontramos aquel polvo que hizo explosión y que mató a ciento once hombres, sin que gran catástrofe de clase alguna haya sido heliografiada tan detalladamente con tanta anticipación.

Driscoll O. Scanlan (quien dirigió los trabajos de salvamento después del desastre) entró a trabaja en una mina cerca de CentraJia cuando tenía dieciséis años, estudiaba ingeniería en una escuela nocturna, trabajó durante trece años para una empresa carbonera como explorador de minas hasta que, en 1941, fue nombrado como uno de los dieciséis inspectores de minas del Estado de Illinois por el gobernador Creen, recomendado por el representante en el Estado del distrito de Scanlan. Hablando en términos latos, la labor de un inspector estatal consiste en vigilar a los patronos mineros para ver si cumplen con la legislación minera del Estado, incluyendo sus numerosas disposiciones sobre seguridad. Pero la labor de un inspector es una labor de patronazgo político. El carbón ha estado siempre en Illinois estrechamente prendido en las redes de la política.

Dwight H. Creen, en su campaña para ser elegido gobernador, había prometido a los mineros que haría cumplir la legislación minera "al pie de la letra", y llevase hasta donde llevase su administración tan alta finalidad (como ya veremos), Scanlan, por lo visto, interpretó aquella promesa literalmente. Scanlan es un hombre porfiado, recto, celoso, de firme integridad. Podrían otros inspectores, cuando van a inspeccionar una mina, meterse en la oficina y limitarse a charlar un rato con los funcionarios de la compañía; no así Scanlan. Examinaba la mina de arriba abajo y hablaba con los mineros, no con los patronos. Podrían otros inspectores, al salir, escribir sus informes en la oficina de la compañía, utilizando una máquina de escribir; no así Scanlan. Este escribía sobre una carpeta, ya dentro de su coche. Se rumoreaba que algunos inspectores pasaban la mayor parte del tiempo destinado a la inspección tomándose unas copas en amigable camaradería con los funcionarios de la empresa en el hotel de la ciudad; no así Scanlan. Otros inspectores podrían redactar sus informes en los términos más breves posibles, haciendo escasas recomendaciones y consignando únicamente las infracciones más graves de las leyes de minas. Los informes de Scanlan tenían más extensión que cualesquier otros (debido en parte a un prolijo estilo de prosa). hallándose consignada en ellos cualquier violación, por insignificante que fuese, y hacía en ellos numerosas recomendaciones para mejoras, aun cuando éstas no estuviesen explícitamente exigidas por la ley.

Scanlan llegó a considerar que la mina Centralia núm. 5 era la peor de su distrito. En su primer informe acerca de la misma hizo numerosas recomendaciones, entre ellas las siguientes: "Que se limpiaran y regaran las vías de acarreo... , Que dejaran de atacarse los barrenos con carbón, debiéndose emplear arcilla..." Recuérdense estas críticas, pues fueron formuladas el 7 de febrero de 1942. más de cinco años antes de que la mina volase como resultado (al menos en parte) de aquellas deficiencias.

Cada tres meses durante 1942, 1943 Y 1944 inspeccionó Scanlan la mina Y repitió sus recomendaciones, añadiendo otras nuevas: "Que la mina sea suficientemente espolvoreada con piedra." ¿Y qué pasó con sus informes? Los enviaba por correo al Departamento de Minas y Metales de Springfield, la agencia que tiene la alta inspección de minas de carbón y metales. Springfield está dominado por el Palacio del Estado (Statehouse), un viejo edificio de chapiteles y torres y balcones, de columnatas y cúpulas. En su amplia escalinata central hay una estatua de Lincoln, de piedra. En su interior todo es lóbrego, raído, de falso brillo. El Departamento de Minas y Metales ocupa tres habitaciones de elevado techo en una esquina trasera del segundo piso. El director del Departamento utiliza la pequeña, confortable y más interior oficina, cuyas ventanas rozan las hojas de los árboles del prado de Statehouse, y es allí donde se reúne la Junta de Minas. En teoría, es la Junta de Minas la encargada de hacer cumplir la legislación minera y el director ejecuta sus disposiciones; en la práctica, el director tiene grandes facultades discrecionales por su cargo.

En 1941 el gobernador Green nombró director a Robert M. Medill, afable, panzudo y rubicundo hombre de unos sesenta y cinco años, quien, cuando tenía dieciséis, había trabajado en una mina. Medill avanzó rápidamente como administrador; tenía talento para ganar dinero y gozaba gastándolo. Ingresó en el partido republicano en 1920, sirvió unos pocos años como director del Departamento de Minas y Metales; volvió después a los negocios (principalmente en la administración de minas) y luego, después de trabajar por la elección de Green en 1940, fue recompensado una vez más con la dirección. Mill volvió a nombrarlo en 1944 con -dice Medill- "la aprobación de una multitud de banqueros y hombres de negocios de todo el Estado. Y metales. Conté con el respaldo de las cuatro secciones. Con esto se refiere a la United Mine Workers y su rival más modesta la Progressive Mine Workers, y las dos asociaciones de grandes y de pequeños empresarios. Obtener el respaldo de esos cuatro grupos, celosos entre sí y ávidos de poder, no es pequeña hazaña. Como director, Medill cobraba 6 000 dólares al año (que después han subido a 8 (00) más gastos de representación por 300 ó 400 al mes. Habitaba una extensa residencia campestre en Lake Springfield, con espaciosas praderas y una avenida de tres carriles.

Al departamento de Medill llegaron, pues, los informes de inspección de Driscoll Scanlan sobre la mina Centralia núm. 5. Pero Medill no vio los primeros trece informes (1942-1944), que fueron examinados por rutina por Herbert Weir, un hombrecillo sin imaginación, atosigado, quien había subido desde las filas del sindicato minero y, por recomendación de éste, fue nombrado por Green director auxiliar del Departamento (4 000 dólares al año, ahora 5 200). Cuando el correo llevaba un informe de inspector, pasaba primero por las manos de la secretaria de Medill, quien pasaba el informe al segundo de Medill, a Weir. Timbraba ella el informe (con la fecha de recepción) ... y lo depositaba en la mesa de Weir. A veces, no siempre, Weir leía el informe. Lo pasaba a una de la media docena de mecanógrafas quienes trabajaban en el amplio recinto exterior, la cual corregía los errores de gramática y las faltas de ortografía que hubiera en las recomendaciones del

inspector y lo incluía en una carta dirigida al propietario de la mina, que terminaba así:

"El Departamento respalda las recomendaciones hechas por el inspector Scanlan y requiere a ustedes para que las cumplan."

¿Se servirán ustedes notificar al Departamento el cumplimiento de las recomendaciones consignadas más arriba?

Con gracias anticipadas...

Cuando la mecanógrafa ponía esta carta en la mesa de Weir, éste la firmaba y la enviaba por correo al concesionario de la mina.

Pero la compañía Centralia no cumplía con las principales recomendaciones hechas por Scanlan. En realidad, ni siquiera se molestó en contestar las trece cartas de Weir basadas en los informes de Scanlan, y Weir no hizo nada con motivo de esto. Una vez, al principio, Weir estimó que la condición polvorienta de la mina era tan grave, que requirió a la compañía para que pusiera remedio a ello en el término de diez días; pero no hay datos de que la compañía contestase.

Esto continuó por espacio de cerca de tres años. Y durante el mismo periodo entró en el cuadro el gobierno federal. En 1941 autorizó el Congreso a la Oficina de Minas de los Estados Unidos para que practicase inspecciones periódicas en las minas de carbón. Pero el gobierno federal no tenía facultad ejecutiva alguna, y las inspecciones servían únicamente de información. La primera inspección federal de la mina Centralia núm. 5 se practicó en septiembre de 1942. En general, las recomendaciones federales reiteraban las de Scanlan -espolvoreo con piedra, mejoramiento de la ventilación, humedecimiento del carbón para reducir el polvo- y los inspectores federales hacían notar que "el polvo de carbón... en esta mina es altamente explosivo, y propagaría rápidamente una explosión". En total hicieron 106 recomendaciones, incluyendo treinta y tres de importancia "mayor" (un funcionario del gobierno ha definido un riesgo "mayor" como uno que "podría." provocar un desastre). Cuatro meses transcurrieron antes de que un ejemplar de este informe se abriese paso a través del mecanismo administrativo de Washington y llegase al Departamento de Illinois en Springfield, pero esto no tenía gran importancia: el Departamento tampoco hizo nada... Los siguientes informes federales en 1943 y 1944 indicaban que las recomendaciones de importancia "mayor" no se habían cumplido. La oficina federal carecía de facultades para imponer su cumplimiento; el Departamento de Illinois sí que las tenía, pero no hizo nada.

¿Qué pasó con los hombres que trabajaban en la mina durante esos tres años? El 4 de noviembre de 1944, por instrucciones del sindicato local 52 con sede en Centralia, el secretario William Rowekamp dirigió una carta a Medill: "En la actualidad esas calzadas están sumamente sucias y polvorientas... están resultando peligrosas... Pero la compañía carbonera ha hecho caso omiso (de las recomendaciones de Scanlan). y rogamos su pronta actuación en este asunto."

El Departamento recibió la carta el 6 de noviembre, y cuatro días después Weir envió a investigar a Scanlan, Este informó inmediatamente:

"Las vías de acarreo en esta mina están espantosamente sucias, y es

mucho el polvo que cada día queda en suspensión... Los mineros se me han quejado... y esto lo he hecho notar enérgicamente en mis informes de inspección. ... pero hasta la fecha no han dado el menor resultado. ... Hoy... (Superintendente Norman) Prudent ha dicho que fijaría el tanque de agua y regaría los caminos dentro de una semana, añadiendo que podría tener terminado este trabajo más pronto, pero que cada día faltan de veinte a treinta hombres." (Esto último es lo que alegó la compañía, diciendo que sus esfuerzos porque se hiciera la limpieza se veían obstaculizados por la escasez de mano de obra debida al tiempo de guerra. Esto es materia de controversia. Los hombres de diecinueve años -el promedio de edad de la mina en tiempo de guerra- no gustan de pasar los fines de semana limpiando el polvo de carbón o **espolvoreando** con piedra, que es una tarea desagradable; los fríos del invierno eran causa de ausencias y los mineros están siempre dejando el trabajo por cualquier motivo. Por otra parte, la compañía estaba interesada en la producción y los beneficios: como dijo el gerente Brown, "en invierno puede venderse todo el carbón que se pueda extraer. De manera que lo que se desea es obtener el máximo de producción y no interrumpirla para espolvorear con piedra".)

En todo caso, la queja de Rowekamp dio resultado. El 2 de diciembre de 1944, escribía a Scanlan: "Me siento orgulloso al decir a usted que han regado la entrada decimoctava norte así como la 21ª. La entrada y la vía principal de acarreo... Tanto yo como los miembros del sindicato local número 52 apreciamos mucho lo que usted ha hecho por nosotros." Se ve claramente por este primer paso directo del sindicato local núm. 52 que Scanlan estaba trabajando muy estrechamente con el mismo para lograr que se hiciese algo.

A fines de aquel mes, diciembre de 1944, una vez más estaba la mina tan sucia que Scanlan terminaba su regular informe de inspección con las siguientes palabras: "de ser necesario debería la mina dejar de levantar carbón durante unos días hasta que pudiera quedar hecho el trabajo de **limpieza**". Pero todo lo que Weir dijo a la compañía fue pura rutina. "El Departamento respalda..."

A principios de 1945 pareció que iba a conseguirse algo. Scanlan, al salir de su regular inspección, tomó la insólita medida de telefonar a Medill en Springfield. Medill le dijo que le escribiera una carta, cosa que hizo Scanlan.

"Las vías de acarreo de esta mina están en una condición terrible... Hace dos meses. ... los funcionarios locales (del sindicato local núm. 52) **me** dijeron que... si (el gerente de la mina) no limpia la mina formularán cargos contra él ante la junta minera y se le cancelará su certificado. Yo hablé con ellos de esto y les dije que creía que podríamos obtener que limpiasen la mina. Pero en esta inspección he visto que prácticamente no se había hecho nada... debe suspenderse la extracción de carbón en la mina... hasta que se ponga en condiciones de seguridad... El polvo de carbón en esta mina es sumamente explosivo..."

Esta dura carta fue debidamente timbrada "recibida" en **Springfield** el 23 de febrero de 1945. Pocos días antes había llegado un mal **informe**

del inspector federal Perz. Y entonces, por fin, entró en el cuadro el propio Medill. ¿Qué fue lo que hizo? El superintendente de Centralia había dicho a Scanlan que, para limpiar la mina, habría tenido que suspender la producción de carbón, paso que no tenía facultades para dar. Así, Medill lo dispensó, enviando la carta y el informe de Scanlan a William P. Young, vicepresidente en Chicago de la empresa Bell & Zoller: "Querido Bill. . . sírvase comunicarme los comentarios que usted desee hacer... Con mis más afectuosos recuerdos." Desde su tranquila y elegante oficina próxima al último piso del edificio Bell que domina la avenida Michigan, Young respondió inmediatamente al "querido Bob" (Medill): "Como usted sabe, hemos estado trabajando en muy difíciles condiciones durante los últimos meses. La guerra exige carbón... estamos escasos de hombres... Yo espero que esta urgente demanda de carbón se atenuará dentro de otro mes de manera que podamos disponer tanto de tiempo como de mano de obra para prestar la debida atención a las recomendaciones del inspector Scanlan. Con mis más afectuosos recuerdos..."

Una semana después, el 7 de marzo de 1945, Medill envió copias de su correspondencia a Scanlan, añadiendo: "También he hablado con Young por teléfono, y estoy muy seguro de que está dispuesto y deseoso... Yo me permitiría sugerir que pidiera usted al comité de la mina (del sindicato local núm. 52) que tengan paciencia un poco más de tiempo, tanto más cuanto que el carbón hace mucha falta en este tiempo."

Los mineros dijeron a Scanlan que esperarían hasta el primero de abril, pero no más. El 14 de marzo Medill había de asistir a una reunión sobre seguridad en Belleville. Scanlan acudió allí para discutir con él el caso de Centralia núm. 5. Según Scanlan, "cuando entré en su cuarto estaba rodeado de empresarios de minas de carbón... todos habían estado tomando *whisky*, pasando un rato agradable, y no pude hablar con él entonces, esperamos la reunión sobre seguridad y después bajamos al salón de Otis Miller y yo me estuve en la parte de atrás tomando algunas cocas y esperé hasta que se aclarase la multitud, y regresé con él al cuarto de su hotel... Le dije que la mina estaba en una condición tal que si llegaba a encenderse el polvo lo barrería todo de un extremo al otro de la mina y probablemente mataría a todos los hombres que estuviesen en ella, y lo que me respondió fue, "pues habremos de correr ese riesgo". (Medill negó esas palabras pero no la reunión.)

El primero de abril el presidente del sínd'icato local 52 pidió a Scanlan que asistiese a la reunión de dicho sindicato el día 4 de abril. Los mineros se quejaron de que la compañía no hubiera limpiado la mina y, además, de que uno de los jefes, o capataz, había encendido cargas explosivas mientras estaban en la mina toda la tanda de obreros. No cabía dudar que el encender'explosivos estando los obreros en una mina con tanto polvo era como provocar el peligro -en realidad esto resultó ser lo que causó el desastre- y entonces, en abril de 1945, el sindicato formuló cargos contra el administrador de la mina, Brown, solicitando a la Junta de Minas del Estado que revocase su certificado de competencia (lo cual le costaría el empleo y le impediría conseguir otro en Illinois como administrador de

mina)'. Rowekamp redactó los cargos: "...y estando la mina tan seca y sucia podría producirse una explosión..."

Weir estuvo en Centralia el 17 de abril de 1945, pero sólo para investigar los cargos contra Brown, no para averiguar la condición en que se hallaba la mina. Dijo a los mineros que debían haber dirigido sus denuncias al representante del ministerio público del Estado. Pasó cerca de un mes antes de que, el 11 de mayo, escribiera Weir un memorándum dirigido a la Junta de Minas diciendo que el superintendente de la compañía reconocía que se habían disparado los petardos estando los obreros en la mina, pero que esto se había hecho "en un caso de urgencia" y no volvería a ocurrir; y la Junta se negó a revocar el certificado del gerente Brown.

Mientras tanto, el 12 y el 13 de abril Scanlan había hecho su inspección reglamentaria y encontró que las condiciones eran peores que en febrero. Dijo al superintendente: "Ahora, Norman, reclame a Chicago por qué no le dan tiempo para cerrar la mina y limpiarla. Yo voy a proporcionarle **algún** tiempo", y le dio a escoger entre cerrar totalmente la mina o destinar a limpiarla tres días a la semana. El superintendente, dijo Scanlan, replicó que no sabía qué habría de hacer, que tenía que ponerse en "contacto con Chicago", pero Scanlan respondió: "no creo que sea posible esperar a que usted se ponga en contacto con Chicago. Es ya tiempo de que vosotros, los compañeros que trabajáis en las minas os consideréis lo bastante importantes para manejarlas sin estar en contacto con Chicago", Así pues, por la recomendación de Scanlan, la mina produjo carbón solamente cuatro días a la semana, y los otros tres días se destinaban a la limpieza. Durante algún tiempo Scanlan estuvo satisfecho de los resultados, pero el 25 de junio informaba de nuevo que había demasiado polvo, y el inspector federal Perz coincidía: "No se emplea medio alguno para atenuar el polvo." Después de su inspección en octubre, Scanlan, una vez más, se sintió inducido a escribir una carta a Medill, pero el único resultado fue otra carta de Weir a la compañía, carta que también quedó sin respuesta.

Ahora bien, hay que saber que, para que dé resultado, el espolvoreo con piedra y el trabajo de limpieza deben realizarse en forma continua, cosa que no ocurría en Centralia núm. 5. En diciembre de 1945 las cosas habían llegado al extremo. Scanlan escribió a Medill diciéndole que el sindicato de la mina, el local 52, solicitaba que se instalase un sistema de aspersión para humedecer el carbón, que el administrador de la mina, Brown, había dicho que él no podía ordenar un gasto tan "insólito", y que el superior de Brown, el superintendente Prudent, "no **quiso** hablar de ello, se marchó y me dejó plantado". Y el sindicato local 52 trató de nuevo de hacerse cargo del asunto. En una reunión especial celebrada el 12 de diciembre acordaron los miembros formular cargos tanto contra el administrador de la mina, Brown, como contra el superintendente Prudent. La denuncia oficial de Rowekamp, escrita a máquina en papel del sindicato local, fue seguida al día siguiente por una carta escrita sin abreviaturas en papel de diez centavos para esquelas, y firmada por veintiocho mineros. Esta comunicación fue debidamente timbrada en Springfield "recibida". Y llegó otro informe de Scanlan.

Al encontrarse con tantos documentos, Medill convocó a una reunión de la Junta de Minas el 21 de diciembre. Además llamó a Scanlan para que fuese a Sprmgñeld y le dijo que fuera a primera hora al hotel Leland, lugar de reunión de los políticos del partido republicano, y viera a Ben H. Schull, un concesionario de minas de carbón y uno de los dos concesionarios que figuraban en la Junta de Minas. En el cuarto de su hotel Schull (según Scanlan) dijo que quería estudiar en privado el informe de Scanlan sobre Centralia núm. 5, trató de convencer a éste para que retirase su recomendación relativa al sistema de aspersión, y cuando Scanlan se negó, le dijo que "podía comparecer ante la Junta". Pero cuando se reunió la Junta en la oficina interior de Medill, Scanlan no fue llamado para comparecer ante ella, aunque estuvo esperando todo el día, y después de celebrada la reunión se dijeron que la Junta había nombrado una comisión especial para que fuese a Centralia e investigase.

En esta omisión estaban Weir, dos inspectores estatales y dos miembros de la Junta de Minas, Schull y Murrell Reale. Reale, un minero, estaba en representación de la United Mine Workers of America en la Junta de Minas, y Weir, también, debía su empleo a la UMWA pero, cosa curiosa, habían trabajado para Bell & Zoller durante veinte años antes de entrar en el Departamento, los tres últimos como capataz, así que su posición era un tanto ambigua. En realidad, tan unánimes estuvieron los dirigentes de la Junta de Minas, que no cabe apreciar ningún resquicio, sino únicamente lo que en política de partidos se llamarían "tratos de correligionarios".

La comisión tenía a la vista una carta del superintendente Prudent y del administrador Brown poniendo de manifiesto con todo detalle la "permanente experiencia" de la compañía y concluyendo con una velada indicación de que pudiera ser que la mina fuese cerrada definitivamente (en una ocasión anterior, según un inspector, la misma compañía había abandonado una mina por preferir esto a hacer los gastos que exigía una recomendación de un inspector velando por la seguridad). Weir escribió a Prudent notificándole que la comisión visitaría Centralia el 28 de diciembre para investigar los cargos formulados contra él y contra Brown. Medill escribió al vicepresidente de la compañía, Young, en Chicago ("le doy cuenta de esa fecha a fin de que usted pueda tener ocasión de estar presente o designar a algún miembro de su personal para que lo esté"). Pero Medill no le dijo a Rowekamp más que "se ha nombrado una comisión y, después de la oportuna investigación, notificaremos a usted lo que haya descubierto así como la actuación de la Junta". -pero no dijo al sindicato local cuándo la comisión visitaría Centralia ni le preparó una ocasión para probar sus cargos.

Rowekamp, un motorista, recuerda la manera cómo se enteró de la visita de la comisión especial. Estaba trabajando en la mina y "Prudent me dijo que sacase un desocupado, y así lo hice, y ellos lo llevaron afuera". Prudent -recuérdese que la comisión estaba investigando cargos contra Prudent- dirigió a la comisión a través de la mina. Dice Rowekamp: "No vieron nada. No llevaron la carretilla por donde había más polvo; se estuvieron en la galería principal." Incluso allí fueron en la carretilla y no caminaron por el polvo. Yendo en una carretilla se puede estar sin sacar la

en la sociedad moderna

cabeza. Aquella tarde, en los lavabos, los hombres estaban furiosos. Aguardaron una o dos semanas y después escribieron a Medill preguntando qué era lo que había hecho. El 22 de enero de 1946 respondió Medill; la Junta de Minas, aceptando el criterio de la comisión especial, ha considerado que "no hay pruebas suficientes" para revocar la certificación de Prudent y de Brown.

No se tomó ningún trabajo. Pero al día siguiente envió a Scanlan una copia del informe de la comisión, en el que se observaban varias violaciones de las leyes de minas: insuficiente espolvoreo de piedra; práctica ilegal para abrir los compartimientos; falta de teléfonos o deficiencia de su colocación; más de un centenar de hombres trabajando en una división o separación, corrientes de aire. De hecho, la comisión estuvo en general de acuerdo con Scanlan, excepto en que ésta no hizo hincapié en el polvo ni recomendó el sistema de aspersión. Así pues, desautorizó a Scanlan por su recomendación en cuanto a la aspersión, detalle que hay que recordar. Descubrió que se estaba violando la ley pero se negó a revocar los certificados del superintendente y del administrador de la mina, otro punto que habrá que recordar. Weir explicó que la Junta había estimado que debían introducirse mejoras como dividir las corrientes de aire y que, de todos modos, las "condiciones no eran distintas que las de la mayor parte de las minas en el Estado". Y este es el estribillo que la compañía y el Departamento repitieron hasta la saciedad después del desastre. Pero de hecho ¿puede haber algo más perjudicial? La mina no estaba peor que la mayor parte de las otras; la mina voló; por lo tanto, algo puede volar.

Los mineros de Centralía no quedaron satisfechos. "Esto se tratará en la reunión", recuerda Rowekamp. El sindicato local 52 se reunía dos viernes por la noche cada mes en su destartado local del piso superior. Los directivos se sentaban frente a una grande y pesada mesa; los miembros, frente a aquéllos, se sentaban en unas sillas plegables que habían comprado de segunda mano a un empresario de pompas fúnebres. La asistencia fue ahora más nutrida que de costumbre, pues los hombres estaban excitados y algunos de ellos habían dicho a sus esposas que la mina estaba peligrosa. Querían hacer algo, pero, ¿qué? El Estado los había desairado. ¿Por qué, pues, no llegaban hasta los más altos directivos de su sindicato, el UMWA? ¿Por qué no hasta el propio John L. Lewis?

Uno de ellos dijo: "Hay que seguir el procedimiento debido para encontrar el hombre que conviene, hay que empezar desde abajo e ir subiendo poco a poco, ¿no es así? SI le escribimos a Lewis, éste nos remitirá directamente a Spud White." Spud White es Hugh White, el cervigudo presidente del UMWA en Illinois (distrito 12) nombrado por Lewis. Ahora bien, Lewis había suspendido en el distrito 12 el derecho a nombrar sus propios funcionarios durante las sangrientas rivalidades de los años que siguieron a 1930, cuando los miembros, disgustados con lo que ellos llamaban sus métodos dictatoriales, y quejosos de que había sueldos secretos, expulsiones, extravío de fondos, robos de urnas y jefes que aparecían en las listas de raya de los concesionarios de minas, se habían rebelado; finalmente se formó la Progressive Mine Workers y Lewis conservó pleno mando en la

UMWA. Diez años más tarde, los funcionarios de la UMWA en Illinois pidieron que les restituyera su autonomía, pero Lewis se las compuso para sustituirlos por sus hombres de confianza, entre ellos Spud White. En 1946, el presidente White, minero de carbón procedente del Sur, celebraba consultas en altos niveles con LeWIS, cobraba 10000 dólares al año, más gastos (que solían igualarse al sueldo) y sostenía una espaciosa casa en una aireada pradera en el más hermoso suburbio residencial de Springfield, una casa blanca que daba acceso un paseo circular, rodeada de cipreses y siemprevivas.

Evidentemente, los confundidos mineros de Centralia habían recurrido ya al distrito 12 en demanda de ayuda, es decir, a White. Ciertamente es que Murrell Reak, el hombre de la UMWA en la Junta de Minas y estrechamente ligado con White, había pedido a Weir que le proporcionase una copia de las conclusiones de la comisión especial. "Las necesito para poderlas mostrar a la UMWA del distrito. De aquí, a su vez, podrán escribir al sindicato local e indicarles que sus cargos no tenían fundamento o más bien no eran de índole que justificasen la revocación del administrador de la mina. Certifíquelas..." Jack Ripon, el corpulento vicepresidente del distrito 12 y brazo derecho de White, dijo recientemente: "Ya oímos que había habido quejas, pero nosotros no podíamos hacer nada; era el Departamento de Minas el que había de ocuparse de ellas."

Pero en ocasiones anteriores la UMWA había dado los pasos necesarios cuando no había actuado el Estado. Un sindicalista ha dicho: "White podía haber cerrado la mina en veinticuatro horas. Y lo que debió haber hecho era llamar a Medill y decirle que iba a soliviantar a todos los mineros del Estado si no dejaban la cosa limpia. Esta es una responsabilidad básica del sindicato -si uno no protege a su propia esposa y a su hija no irá a hacerlo el vecino de la calle."

Quizá los mineros del sindicato local 52 sabían que habrían de arreglarse solos. Continuaron dirigiendo sus quejas oficiales al Estado de Illinois. El 26 de febrero Rowekamp escribió una vez más a Medill: "Muy señor mío: En nuestra reunión reglamentaria del sindicato local 52. En cumplimiento de una moción presentada, en mi calidad de secretario me dirigí a usted para comunicarle que los miembros del sindicato local 52 están descontentos con el informe de la comisión especial de investigación..." Sin respuesta. Así pues, los miembros del sindicato local encomendaron a William Rowekamp que escribiese a su más alta autoridad, a su gobernador, Dwight H. Creen.

Esto le costó no poco tiempo. Elmer Moss le preguntó si ya había terminado, y Rowekamp respondió: "Ya he dicho, Elmer, que no puedo ir de prisa; esta es una carta importante y me llevará algún tiempo." La escribió primero a lápiz y la mostró a un par de muchachos, a los cuales les pareció que sonaba bien. Después, afirmándose en su asiento e inclinándose sobre su pequeño pupitre de roble en la sala de su casa de las afueras de la ciudad, pasó la carta a máquina lenta y cuidadosamente -"para hacer algo importante como esto, he de tomarme mi tiempo para no cometer errores y que no quede sucio". Empleó la papelería oficial del sindicato, que lleva en una esquina la divisa del sindicato -un pico y una pala en cruz- y en

la otra "nuestro lema -justicia para todos". Le imprimió el sello oficial -"yo puedo escribir una carta con mi propio garabato, pero no me atrevería a usar el sello de no ser oficial". Y en los lavabos la firmaron los directivos locales. Rowekamp hizo un viaje especial hasta correos para echar la carta, que tenía dos páginas y decía, en parte:

Señor gobernador Creen:

Los suscritos, directivos del sindicato local núm. 52, UMWA, hemos sido encargados por los miembros... de escribir a usted una carta como protesta contra la negligencia de prácticas indebidas de su Departamento de Minas y Minerales... deseamos que usted sepa que esta no es una protesta contra el señor Driscoll Scanlan... el mejor inspector que haya venido jamás a nuestra mina... pero vuestra Junta de Minas no le ha dejado hacer cumplir la ley o realizar lo necesario para proteger nuestras vidas y nuestra salud. Esta protesta va contra los hombres que están por encima del señor Scanlan en vuestro Departamento de Minas y Minerales. En realidad, gobernador Creen, este es un ruego que elevamos a usted, para que se sirva salvar nuestras vidas, para que se sirva disponer que el Departamento de Minas y Minerales cumpla las leyes en la mina núm. 5 de la Centralia Coal Co. .. antes de que se produzca una explosión de polvo en esta mina lo mismo que ocurrió en Kentucky y en Virginia del Oeste. Durante el último par de años la política seguida con nosotros por el Departamento de Minas y Minerales ha sido la de no hacer caso de nosotros (a continuación la carta contiene el relato de la inútil comisión especial). Le escribimos a usted, gobernador Creen, porque creemos que usted quiere dar al pueblo una buena administración y que usted no sabe lo injusto que es el Departamento de Minas con los hombres de esta mina. Hace varios años, después del desastre de Cillespie vimos en los periódicos una fotografía de usted bajando a la mina para hacer una investigación personal del accidente. Estamos dando a usted ocasión para corregir las condiciones en este momento que pueden causar un desastre mucho peor. .. Agradeceremos una pronta respuesta personal de usted, dándonos a conocer su disposición por lo que respecta a lo consignado más arriba y al cumplimiento de las leyes mineras del Estado.

La carta terminaba "con el debido respeto" y fue firmada por Jake Schmidt, presidente, Rowekamp, secretario y Thomas Bush y Elmer Moss, del comité de la mina. Hoy, el único de ellos que vive es Rowekamp, los otros tres murieron en el desastre que preveían.

y ahora sigamos el notable rastro de esta carta en Springfield. En ella se estampó con tinta roja "recibida el 9 de marzo de 1946, despacho del gobernador". En su elegante oficina de gruesas alfombras, el gobernador Creen tiene tres secretarios varones (cada uno de los cuales tiene a su vez asignada una secretaria), y fue a uno de ellos, John William Chapman, a quien se turnó la carta "salve nuestras vidas", como llegó a ser denomi-

nada. Dos días después Chapman dictó un memorándum para Medill: "...Creo que el gobernador podría ser objeto de muy severas críticas en el caso de que los hechos que motivan las quejas sean ciertos y que como resultado de tales circunstancias ocurriera en la mina algún accidente grave. ¿Tendrá usted la afabilidad de investigar cuidadosamente esta queja de manera que pueda yo dar cuenta de la investigación sometiéndola a la atención del gobernador al mismo tiempo que le muestre esta carta?" Chapman remitió adjunto este breve memorándum amarillo con la carta de los mineros, que dirigió a Medill, Aun cuando la oficina de Medill dista únicamente unos seis metros de la del gobernador, el mensaje necesitó dos días para atravesar la distancia.

El mensajero llegó al Departamento de Minas y Metales a las 9 de la mañana del día 13 de marzo y entregó la carta "salve nuestras vidas" y el memorándum de Chapman a la secretaria de Medill, la cual, seguramente, puso en ambos documentos el sello de "recibido" y los entregó a Medill, Este y Weir discutieron el asunto y después Medill devolvió la carta original a la oficina del gobernador y dictó su respuesta a Chapman, echando las culpas a la guerra, enumerando las actividades de la comisión especial y diciendo: "La queja presenta un aspecto mucho peor de lo que en realidad es. La presente condición de la mina no es diferente de lo que ha sido durante los últimos diez o quince años... Yo sugeriría que el gobernador indicase al sindicato local núm. 52 de la UMWA que está pasando el asunto a la atención de la Junta de Minas del Estado con instrucciones para que se le dé completa consideración en su reunión próxima."

Esto, por lo visto, satisfizo a Chapman, pues, en nombre del gobernador, dictó una carta dirigida a Rowekamp y Schmidt: "Yo (*es decir*, el gobernador) estoy remitiendo vuestra carta a la atención del Departamento de Minas y Metales con la solicitud de que procure resolver vuestra queja en la próxima reunión de la Junta de Minas del Estado..." Esto fue firmado con el nombre del gobernador Creen, pero es posible que éste no llegase nunca a ver la carta "salve nuestras vidas" hasta después del desastre más de un año más tarde. No existe prueba alguna de que la Junta de Minas tomara en consideración la carta. De hecho, nada más resultó de ella.

Uno de los aspectos que más llamaron la atención de todo el asunto fue éste: Una parte perjudicada (los mineros) acusa a una segunda parte (el departamento de Medill) de haber obrado indebidamente, y la más alta autoridad a que llegó la acusación se limitó, simplemente, a preguntar al acusado si era culpable y, cuando él mismo le contestó que no, dio el asunto por terminado. Una lógica -la lógica de la mentalidad administrativa- supone a Chapman enviando la queja al Departamento -la mentalidad administrativa tiene un casillero para cada cosa; los asuntos que tienen que ver con la ley van al representante del ministerio público, los que tienen relación con las minas van al Departamento de Minas y Metales- pero no es una lógica de gran ayuda cuando una de las agencias es la acusada de mala actuación. Por lo visto no se le ocurrió a Chapman consultar al inspector Scanlan o hacer alguna otra investigación independiente.

y Jack Ripon, segundo en mando de Spud White en la UMWA del día-

tritq, dijo recientemente: "Si yo recibo una carta aquí, la remito al departamento que haya de ocuparse de ella, y el mismo ocurre con el gobernador Green -quien sufrió las consecuencias de una mala publicidad, que no debería haber sufrido, pues no puede estar enterado de todo." La simpatía que Ripon muestra por Green es comprensible. Él debió saber cómo opinaba Green, pues él y Spud White recibieron una copia de la misma carta. Dice Ripon: "Oh, nosotros recibimos una copia. Pero aquello no era cosa nuestra, no se nos pedía que hiciésemos nada. Estábamos con las manos atadas. ¿Qué habíamos de hacer con aquello? Creo que se la dimos a Reak." Quizá Murrell Reak, el hombre de la UMWA en la Junta de Minas, creyó que ya había tratado el asunto (fue Reak, quien, con sorpresa de Scanlan, había coincidido con los otros miembros de la comisión especial para respaldar al superintendente y al administrador de la mina en sus violaciones de la ley y había mostrado tan gran interés en ayudar a White a convencer a los miembros del sindicato local 52 de que "sus cargos eran infundados"). En todo caso, Reak, por lo visto, no llamó la atención de la Junta acerca de la carta "salve nuestras vidas", aunque era una rama local de su propio sindicato la que se sentía agraviada. Y White tampoco hizo nada.

En cuanto a Medíll, el día en que recibió la carta llamó a Scanlan a Springfield y, dice Scanlan, "lo reprendió severamente". Según Scanlan, Medíll "me ordenó que redujese la extensión de mi informe de inspección", porque Medíll creía que unos informes tan extensos podían alarmar a los mineros, "aquellos condenados buenas piezas" que sabían leer en inglés (Medíll negó la frase); pero Scanlan tomó esta orden en el sentido de que Medíll deseaba que él hiciera las cosas fáciles a los concesionarios "es lo mismo que si le ordenaran a uno pasar por alto ciertas cosas". Y un día, durante esta larga controversia; estuvo Medíll fastidiando al padrino político de Scanlan en un corredor del palacio del Estado y dijo que pensaba despedir a Scanlan. El padrino de Scanlan se negó a sancionar a éste y, de no haber sido por eso, Scanlan estaba convencido, habría perdido seguramente su empleo.

Pero a unos centenares de millas de distancia estaban ocurriendo hechos más importantes que habían de afectar al destino de los mineros de Centralia. En Washington, D. C., John L. Lewis y los concesionarios de minas de carbón bituminoso de la nación no llegaron a ponerse de acuerdo y los mineros se declararon en huelga; y el 21 de mayo de 1946, el presidente Truman ordenó la incautación de las minas por el gobierno para su explotación. Ocho días más tarde, Lewis y Julius A. Krug, secretario del interior, firmaban el famoso convenio Krug-Lewis. A pesar de las violentas protestas de los concesionarios, este convenio incluía un código federal de seguridad. Fue redactado por la Oficina de Minas (una parte del Departamento del Interior de los Estados Unidos). y entonces, por primera vez en la historia, pudo ya el gobierno federal ejercer funciones de policía sobre la seguridad en las minas de carbón.

De manera que los esfuerzos de los mineros del sindicato local 52 por salir del laberinto administrativo de su propio Estado no habían dado lugar más que a una lluvia de memorandos, informes, cartas y descubrimientos

especiales. Observemos este nuevo mecanismo federal en acción. No aprenderemos nada acerca de la manera de evitar un desastre, pero aprenderemos mucho acerca del procedimiento administrativo.

"Explotación de las minas por el gobierno" significa simplemente que los concesionarios regentan sus propias minas en su propio provecho, como de costumbre, pero la UMWA tenía un contrato de trabajo con el gobierno, no con los concesionarios. Para conservar en funcionamiento 2 500 minas, el secretario Krug creó una nueva agencia, la Coal Mines Administration, CMA, con un personal de 245 personas, casi todas ellas del servicio naval, que ignoraban lo relativo a minas de carbón. Era la suya una labor de papeleo. Para asesoramiento técnico, éste estaba confiado a la Oficina de Minas, más un puñado de peritos de fuera. Pasaron más de dos meses antes de que se pusiera el código en ejecución, el 29 de julio de 1946, y hasta el 4 de noviembre no llegó a Centralia el inspector federal Perz para hacer su primera inspección con fuerza obligatoria en Centralia núm. 5. Observemos, ahora, los resultados.

Después de pasar tres días en la mina, regresó Perz y redactó una "informe preliminar" en una forma mimeografiada, relacionando trece "violaciones mayores" o graves del código de seguridad. Lo envió por correo a la oficina regional de la Oficina de Minas en Vincennes, Indiana. Fue corregido en cuanto a gramática, ortografía, etc., y pasado a máquina; después se enviaron copias por correo al superintendente de la mina (para ser colocado en el boletín del despacho), a CMA en Washington, a la oficina regional de CMA en Chicago, a la oficina del distrito 12 de la UMWA en Springfield, al centro internacional de dirección de la UMWA en Washington, a la Oficina de Minas en Washington y al Departamento de Illinois en Springfield. Mientras ocurría todo esto, Perz estaba en su casa preparando el informe definitivo, extenso documento en que se listaban 57 violaciones del código de seguridad, 21 de ellas mayores o graves y 36 menores. Este manuscrito informe final o definitivo llegó también a la oficina de Vincennes, donde fue corregido, mecanografiado y enviado al despacho de la Oficina en College Park, Maryland. Allí se revisó el informe para enviarlo al director de la Oficina de Washington. Éste introdujo algunos cambios que consideró necesarios, lo aprobó y ordenó que se le diera curso. Se remitieron copias a los mismos siete lugares que habían recibido el informe preliminar, con la salvedad de que la UMWA de Springfield recibió dos copias a fin de que pudiera remitir una al sindicato local 52. (Todo esto era tan complicado, que la Oficina ideó una "corriente de papeleo" para conservar el rastro del paso de mano en mano del infonne.)

No debemos perder de vista que finalmente todos cuantos estaban relacionados se enteraron de lo que Perz había descubierto: que la Centralia Company estaba violando el código de seguridad y que ello ocasionaba riesgos. La compañía, el Estado, el sindicato habían ya estado enterados de ello pero no hicieron nada; ahora bien ¿cómo procedió entonces la nueva agencia con fuerza ejecutiva, la CMA?

El capitán de marina N. H. Collison, Administrador de Minas de Carbón, dijo que la copia del informe preliminar del inspector fue recibida en

su despacho en Washington por el jefe del Departamento de Producción y Operaciones del personal de mi oficina central. ... el teniente comandante Stull hubo de revisar tal informe, estudiar el asunto con la Oficina de Minas para determinar la importancia de lo denunciado, y después... aguardar el informe definitivo" -a menos que el informe preliminar demostrase, la existencia de "peligro inminente", en cuyo caso se habría dirigido inmediatamente al capitán Collison y, cabe suponerlo, "actuando de inmediato", y durante toda esta actividad en Washington, en Chicago, en la esfera de acción de la CMA, también el capitán Yates "debió recibir una copia del informe. Su deber consistiría en informarse personalmente de lo que resultaba del informe. Si hubiera habido una marca roja indicando algo que cayera en una de las tres categorías que estudiaría después, habría enviado inmediatamente a un hombre a la mina. Si algo indicaba peligro inminente. ... se habría movilizado inmediatamente".. Las tres categorías consideradas como de bastante importancia para ser señaladas con una "marca roja" eran todas peligros graves, pero el que causó la muerte de ciento once hombres en Centralia núm. 5 no figuraba entre ellas.

Éstos, naturalmente, fueron los primeros pasos de la CMA cuando entró a actuar en el asunto. Pero el acompasar todos aquellos procedimientos es algo que casi excede la mentalidad de un hombre. Pero permítasenos saltar un poco y veamos lo que en realidad resultó. La CMA de Washington recibió el informe preliminar de Perz el 14 de noviembre. Once días más tarde escribió a la compañía ordenándole que corrigiera una de las trece violaciones graves descubiertas por Perz (el por qué no se dijera nada respecto a las demás es cosa que no queda clara). El 26 de noviembre recibió la CMA el informe definitivo de Perz y el 29 de noviembre escribió de nuevo a la compañía ordenándole que corrigiese rápidamente *todas* las violaciones y enviando copias a la Oficina de Minas y a la UMWA. Casi simultáneamente recibió del superintendente Niermann una contestación a la primera orden (Nierman había sustituido a Prudent, quien había dejado el empleo de la compañía): "Muy señor mío: En contestación a su oficio CMA8-gz. de 25 de noviembre de 1946, se han iniciado los trabajos para *corregir* la violación del artículo 5, sección 3c del Código Federal de Seguridad Minera, pero se han internnnnpido debido a... una huelga..." Esto, desde luego, no responde a la segunda carta de CMA ordenando la corrección de todas las 57 violaciones, ni hubo después ninguna otra respuesta, pero la CMA no repitió su orden hasta dos meses más tarde, el 29 de enero de 1947, y dijo a la compañía que informase acerca de sus adelantos el 14 de febrero.

Esto dio *lugar* a una respuesta del funcionario de la compañía quien había sido designado "gerente de explotación" durante el periodo de explotación por el gobierno, H. F. McDonald. McDonaId, quien tenía su oficina en Chicago, había ascendido a la presidencia de la Centralia Coal Company y de la Bell & ZollerCoal Company pasando por el departamento de ventas; después del desastre de Centralia le dijo a un periodista: "Diablo, yo no sabía nada respecto a una mina de carbón." Entonces informó'a CMA que "un número sustancial de las violaciones denunciadas habían sido corregidas y las otras están siendo atendidas y estarían ya corregidas si *dispusiéramos* de

bastante material y mano de obra". Por razones obvias, CMA consideró esta respuesta inadecuada y el 21 de febrero le dijo a McDonald que proporcionase información detallada. Tres días después contestó McDonald (asunto exp. CMA81-swr), remitiendo un informe detallado, que recogió del vicepresidente Young, el cual lo había obtenido del nuevo superintendente general, Walter J. Johnson; pero [ohnson dijo a CMA que dicho informe databa de hacía dos semanas y prometió proporcionar ulteriores detalles en cuanto pudiera obtenerlos. El 7 de marzo la CMA agradeció esta promesa, pero antes de que llegase ninguna otra correspondencia para enriquecer el expediente CMA81-swr, la mina voló.

Ahora bien, el convenio Krug-Lewis establecía dos métodos para obviar este engorroso mecanismo administrativo. Si el inspector Perz había encontrado lo que el tecnicismo del convenio denominaba "peligro inminente", debía haber ordenado a los hombres que salieran inmediatamente de la mina (esta facultad resultaba debilitada por cuanto correspondía también al administrador de Minas de Carbón, división de autoridad análoga a la que ponía trabas a los encargados de hacer cumplir la ley en el Estado). Pero Perz no informó de un "peligro inminente". Y, desde luego, ¿cómo hubiera podido hacerlo? Las mismas peligrosas condiciones habían existido por espacio de quizá veinte años y la mina no había estallado. La frase era para atontar a cualquiera.

Además, el convenio Krug-Lewis preveía un comité de seguridad integrado por mineros, escogido por cada sindicato local y facultado para inspeccionar la mina, para hacer recomendaciones de seguridad a la administración y, además, en caso de "peligro inmediato", ordenar a los hombres que salieran de la mina (sujeto a revisión del CMA). Pero en Centralia número 5 pasaron varios meses antes de que el sindicato local 52 llegara a nombrar un comité de seguridad, y aun después del desastre, el único miembro superviviente del comité no sabía cuáles eran sus facultades. Los oficiales en Springfield del distrito de la UMWA no habían instruido a sus dependencias locales acerca de los derechos que habían conquistado para ellas. Y se produjo confusión debido a que había en vigor dos series distintas de normas de seguridad, las federales y las del Estado, y en algunos casos las más estrictas eran las unas y en otros casos las otras.

Además, otro acontecimiento lejano representó otra carga para los hombres de la mina: la contienda de John J. Lewis con el secretario Krug. Ésta terminó, como todos sabemos, con una prohibición federal exigida a órdenes del presidente Truman y sostenida por la Suprema Corte de los Estados Unidos, que prohibía a Lewis ordenar a sus miembros que se declarasen en huelga mientras estuviera el gobierno explotando las minas. (A consecuencia de ello Lewis y la UMWA fueron debilitándose lentamente). Los miembros del sindicato local 52 creyeron, acertadamente o no, que la prohibición los privaba de su última arma en su pugna por lograr que se limpiase la mina: una huelga descabellada. Un dirigente del sindicato local 52 ha dicho: "Es cierto que podíamos haberla armado, y se nos habrían echado encima la Suprema Corte, el gobierno y todo el pueblo."

Una vez más probaron los mineros cerca del Estado. Medill recibió una

carta del 10 de diciembre de 1946 de un minero individual quien denunciaba que el examinador inspector de minas de la compañía (un hombre de la seguridad) no estaba haciendo lo exigido por la ley. Anteriormente Medill había hecho caso omiso de la queja de Scanlan en el mismo sentido, pero ahora envió a un investigador del Departamento, quien informó que los cargos eran fundados y que Brown, el administrador de la mina, lo sabía, que el superintendente Niermann prometió consultar al vicepresidente Young en Chicago y que existían otros riesgos, incluso el polvo. Weir escribió una carta de rutina y esta vez contestó Niermann: El examinador haría esta tarea debidamente. Del polvo no dijo nada. Esta carta y otra aproximadamente del mismo tiempo, mas la primitiva y equívoca respuesta de Young al primer requerimiento de Medill son las únicas cartas de acatamiento de la compañía que existen.

Era ya tiempo de que los mineros hiciesen un ensayo más. El 24 de febrero de 1947, el comité de seguridad, integrado por tres mineros, escribió una breve carta a la oficina de la zona de Chicago de la Coal Mines Administration: "La mayor molestia es el polvo..." Esta carta fue escrita sin abreviaciones por Paul Compers (o así se cree; Compers y uno de los otros dos miembros del comité murieron en la catástrofe un mes después) y Compers la entregó al administrador de la mina Brown el 27 de febrero. Pero Brown no la envió al CMA ni, en realidad, hizo nada acerca de aquello.

y desnús, casi en el último momento, sólo seis días antes de que estallase la mina, acontecieron algunos hechos completamente nuevos. A través de toda esta historia hay una cosa que ha parecido inexplicable: La debilidad de la presión ejercida sobre la compañía por el Departamento de Minas y Minerales de Medill, El 19 de marzo de 1947, el *Post-Dispatch* de San Luis publicó un relato que parecía hacer alguna luz en el asunto. A un concesionario de carbón de Illinois le había dicho el inspector de Estado que inspeccionaba su mina que Medill le había dado instrucciones para que pidiera dinero para el partido republicano a fin de sostener la campaña electoral para la alcaldía de Chicago. y pronto se conocieron otros hechos relativos a esta triquiñuela política.

El gobernador Dwight H. Green, apuesto y afable político, había al principio logrado su reputación como el joven quien persiguió a Al Capone. En 1940 parecía ser la inmaculada esperanza de los republicanos de Illinois. En su campaña para ser gobernador, prometió librar al Estado de la máquina democrática (no habrá nunca una máquina Green). Obtuvo en Illinois más votos que Roosevelt; los jefes nacionales del partido republicano comenzaron a vigilarlo. Inmediatamente comenzó a armar uno de los más formidables tinglados de la nación. Esta tarea, juntamente con los planes concomitantes del coronel Robert R. McCormick del *Tribune* de Chicago y otros para hacerlo presidente o vicepresidente lo ha tenido ocupado desde entonces. Se ha ocupado poco del gobierno, dejando que sus subordinados dirigieran las cosas. Reelegido en 1944, llegó a la cumbre de su poder en 1946, cuando su tinglado político logró reducir la influencia que el demócrata tenía en Chicago. Exultante, el gobernador Green escogió a un jefe de su guarda para que presentara su candidatura a la alcaldía y lo respaldó fuertemente.

y nada más natural que le ayudasen los hombres. hechura de Creen. entre los que estaba Medill. "Alguien", dice Medill, le había dicho que se esperaba que le aumentasen el sueldo a quince mil o veinte mil dólares. El 31 de enero de 1947 llamó a todos sus inspectores de minas a la estación de salvamento minero del Estado en Springfield (a expensas del Estado) y les dijo -según el inspector Scanlan, quien estuvo presente- que había que sacar dinero entre los concesionarios de minas de carbón "y que el día anterior había dicho a cuatro que tenían obligación de cotizar y que dos de ellos ya habían contribuido con mil dólares. . . y que iba a ponerse en contacto con las grandes compañías. y nosotros estábamos en contacto con las independientes y con las pequeñas." La versión de Medill varió ligeramente: manifestó que había dicho a los inspectores que, como republicano, estaba interesado en derrotar a los demócratas en Washington y en Chicago, que si ellos encontraban a algún simpatizante, estaría muy bien que le dijese a dónde podía enviar su dinero. que todas las contribuciones habían de ser voluntarias.

Después de la reunión, Scanlan se sintió inclinado a dimitir. pero pensó que quizá el gobernador Creen no sabía nada acerca del plan y recordó que en una ocasión había recibido una carta de Creen (como recibieron todos los empleados del Estado) pidiéndole su ayuda para dar al pueblo una administración honesta. Scanlan había contestado al gobernador "que yo he estado siempre en contra de los políticos corrompidos que trafican con los cargos y no iba a ser uno de ellos, y recibí una afable expresión de gratitud... el gobernador. . . me dijo que eran cartas como la mía las que le daban valor para actuar..." Scanlan no solicitó contribuciones a los concesionarios de minas de carbón.

Pero otros inspectores 10 hicieron. y también lo hizo un jefe de partido en Chicago. LO mismo hizo MediD: él mismo dice que su viejo amigo David H. Devonald, vicepresidente concesionario de la Peabody Coa! Company le dio mil dólares y John E. Jones. un prominente ingeniero de seguridad, contribuyó con cincuenta dólares (Jones trabaja para otro de los "seis grandes" concesionarios y más tarde para él). No se ha hecho nunca la cuenta del total recaudado el sacadiner no duró mucho tiempo. Según Medill, otro de los "próximos consejeros del gobernador Creen le dijo que los concesionarios de minas de carbón se quejaban de que él y sus inspectores estuvieran presionándolos para que hiciesen donativos y. de ser así. era mejor que parase aquello. Así 10 hizo, en otra conferencia de inspectores el 7 de marzo.

Como quiera que no hay en Illinois ninguna ley que prohíba a una compañía o a un individuo que contribuya en secreto a una campaña política. estamos planteando una cuestión de moralidad política. no de índole legal. El Departamento de Minas y Metales ha sido desde hace tiempo una agencia política. Un inspector tiene el cargo por designación política y se espera de él que. durante las campañas. contribuya personalmente, lleve los cartones de propaganda de los candidatos y consiga votos. Si se negase. su protector político lo despediría. (No obstante. pedir dinero a los concesionarios de minas de carbón era, por lo visto. cosa nueva para los inspectores;) Hoy los políticos simpatizantes de Springfield dicen: "MediD estaba

en la sociedad moderna

haciendo lo mismo que todos los demás departamentos hacían y han hecho siempre, pero le pararon el carro." Pero hay que advertir que los inspectores de Medill tenían a su cargo la salvaguardia de vidas, deber más serio que el de la mayor parte de los empleados del Estado y que para cumplir con su deber habían de vigilar a los concesionarios de minas y que era 'de aquellos mismos concesionarios de quienes sugería Medill que habían de sacar dinero. Un senador de los Estados Unidos quien investigó el asunto calificó aquello de "reprensible".

Ahora bien ¿qué influencia tuvo esto en el desastre de Centralia? Nadie, probablemente, recaudó fondos de Centralia Coal Company. Pero la colecta es una prueba más -y una de las más fuertes- de que el departamento del gobernador Creen tenía buenas razones para estar en términos amistosos con los concesionarios de minas cuando, como su policía que era, debía estar apartado de ellos. Como dijo hace poco un minero en Centralia, "si una compañía da un millón de dólares, algo deberá esperar a cambio de ello".

En esto estriba la responsabilidad de Creen. No en que debido a la chupuceria de un secretario dejase de acudir al llamamiento de los mineros de "salve nuestras vidas", sino más bien en que mientras sus propagandistas iban haciendo discursos a través de la nación, atrás, en su tierra, sus leales secuaces estaban más ocupados en levantar un rico tinglado político para él que en administrar el Estado por él. Además, el enriquecer la maquinaria política de Creen se ajustaba lindamente a las ambiciones personales de Medill y otros, y Creen no les ponía freno. Al ir del brazo con sus viejos amigos, los opulentos concesionarios, Medill aseguraba su situación personal. Hay pruebas de que Bell & Zoller habían influido para que fuese nombrado director, y recuérdese que Weir había trabajado como capataz de Bell & Zoller. Por temperamento no se esforzaba Medill en hacer cumplir las leyes. En cuanto a los inspectores, bien pocos se esforzaban por lo que pudiera crearles problemas: algunos inspectores, después de salir del Departamento, habían encontrado buenos empleos como funcionarios de las compañías de carbón. En todo caso, como ha dicho un inspector, "si uno tratase de tenerlos a raya, se habrían reído de uno y le habrían dicho: vamos, hombre, si no tengo más que comunicarme con Springfield." Como dijo un hombre, "Era aquello una agradable combinación que funcionaba en beneficio de todos, de todos menos de los mineros." Y el hombre de los mineros en la Junta, Murrell Reak de la UMWA, no se oponía a la combinación. Ni Creen la objetaba.

Cuando terminaba la campaña electoral de Chicago, abajo en Centralia, el 18 de marzo, el inspector federal Perz estaba haciendo otra inspección de rutina. El superintendente general Johnson le dijo que la compañía había encargado una tubería para un sistema de aspersión unos meses antes, pero no había llegado todavía, "que esto representaría un gasto considerable... que todavía no se habían hecho los arreglos definitivos... pero que él trataría de ello con los altos funcionarios de la compañía" en Chicago. Seanlan y el superintendente Niermann estuvieron también allí, en la oficina desmantelada y raquítica de la mina, con su desvencijado mobiliario y las rasgadas cortinas de sus ventanas, hasta las 19:30 horas. No se había es-

polvoreado con piedra desde hacía cerca de un año pero ahora la compañía tenía una carretada de polvo de piedra en el sótano y Scanlan sacó la impresión de que se aplicaría el siguiente fin de semana (cosa que no se hizo). Perz, también, juzgó a Johnson "muy concienzudo... muy competente". Scanlan hizo a máquina su informe: había anotado aburridamente unas cuantas recomendaciones importantes y añadido que "las recomendaciones anteriores habían de cumplirse juntamente con aquellas"; y lo envió por correo a Springfield. Perz se fue a su casa y escribió su propio informe, reconociendo que se habían corregido diecisiete riesgos, pero haciendo cincuenta y dos recomendaciones, la mayor parte de las cuales las había hecho ya en noviembre (la compañía y el CMA estaban todavía en correspondencia sobre aquel informe de noviembre) Perz terminó su escrito el sábado por la mañana y envió por correo el informe a la oficina de Vincennes, que probablemente comenzó a tramitarlo el lunes.

Las ruedas habían estado girando en Springfield también, y el martes 25 de marzo Weir firmó una carta oficial dirigida a Brown poniendo en marcha las últimas recomendaciones de Scanlan: "El Departamento respalda..." Pero aquel día, a las 15:26 horas, antes de que se vaciase en el Departamento el saco de la correspondencia saliente, la mina Centralia núm. 5 estalló.

El último de los cadáveres fue recogido a las 5:30 horas del quinto día después de la explosión. El "Lunes Santo" la bandera del nuevo palacio municipal flotó a media asta y todos los comercios de la ciudad cerraron. Ya habían comenzado los funerales por los ciento once. [ohn L. Lewis clamó que los ciento once habían sido "asesinados por negligencia criminal" del secretario Krug y declaró un "periodo de luto nacional" de seis días durante aquella Semana Santa, y aunque no faltó quien dijera que no hacía otra cosa que aprovechar un subterfugio para hacer lo que los tribunales le habían prohibido -una huelga y un reto a Krug- no por ello dejó de manifestar que en toda la nación eran solamente dos las minas de hulla que hubieran cumplido totalmente con el código de seguridad; y así, Krug cerró las minas.

Se iniciaron seis investigaciones separadas, dos para averiguar lo que había ocurrido y cuatro para averiguar la causa. Los peritos federales y estatales convinieron, en general, que la ignición se había producido probablemente en el extremo final, o en el frente o en la quinta entrada de Oeste; que se trató estrictamente de una explosión de polvo de carbón, que probablemente el polvo ardió por una carga explosiva que había sido atacada y encendida en forma peligrosa -encendida con una mecha de llama, atacada con polvo de carbón- y que la explosión local -de ello resultó se propagó por el polvo de carbón a cuatro secciones de trabajo de la mina, calmándose cuando llegaba a las zonas espolvoreadas con piedra...

¿Y qué resultó de todas aquellas investigaciones del desastre de Centralia? El Gran Jurado del condado de Washington declaró no procesar a Scanlan y a cinco funcionarios de la compañía que iban en grado ascendente de autoridad, por no haber lugar pasando de Brown, Niermann Johnson y Young hasta McDonald. El Gran Jurado decretó el proceso de la Centralia Coal Company, como corporación, por dos motivos de "negligencia culpable" (o imprudencia temeraria) en el cumplimiento de la legislación de minas -no

en la **sociedad** moderna

espolvorear con piedra y hacer trabajar a más de cien hombres en una sola abertura ventilada- y también procesó a Medill y a Weir por "manifiesto incumplimiento del deber". La compañía se alJanó -se acogió al *nolo **contendere***, o sea, no discutir los cargos- y fue sancionada con la multa **máxima**: quinientos **dólares** por cada infracción, en total mil (o sea, menos de diez dólares por cada vida de minero muerto). La ley prevé también una pena de cárcel hasta seis meses pero, desde luego, no puede meterse en la cárcel a una corporación.

Mientras se escriben estas líneas se hallan todavía en tramitación los procesos contra Medill y Weir, y entre circunstancias interesantes. La fianza para Medill fue proporcionada por Charles E. Iones, John W. Spence, G. C. **Curtis** y H. B. Thompson, y todos ellos estaban conectados con la división de petróleo y gas del departamento del que fue cesado Medill, y uno de ellos es también uno de los abogados defensores de Medill. Pero no es esto todo. Medill y Weir plantearon una cuestión de competencia para cambio de tribunal, apoyada por numerosos *affidavits** de residentes del condado de Washington de que existía perjuicio. Dichos *affidavits* fueron recogidos por tres inspectores de la división de petróleo y gas. Con ello se logró que se transfiriera la competencia al condado de Wayne, que está dominado por un sector de la organización política del gobernador Creen, cuya jefatura local desempeña uno de aquellos hombres, Spence. No hay memoria reciente de que se haya condenado en Illinois a un jefe de departamento o a quien ocupe un cargo similar y esté bien apoyado, y no hay muchos motivos para suponer que Medill o Weir sean condenados. Medill llevó al cabo un acto de gran lealtad política cuando soportó la mayor parte de los cargos en **Centralia**, haciendo que se detuviera la investigación antes de que llegase hasta otros que están por encima de él, y también cabe que tenga su recompensa.

¿Por qué no cerró nadie la mina de Centralia antes de que estallase? He aquí una pregunta difícil. La opinión de Medill (y de algunos de los investigadores) es que el inspector Scanlan pudo haber cerrado la mina y, legalmente, esto es cierto: la legislación de minas dispone expresamente que un inspector puede cerrar una mina en que se viole persistentemente la ley. Pero los inspectores lo han hecho muy raramente, sólo en circunstancias excepcionales, y casi siempre consultando con el Departamento. Scanlan creyó que si hubiera cerrado la mina de Centralia, Medill, simplemente, lo habría despedido y habría nombrado otro inspector más tratable. **Además**, la facultad para cerrar no le correspondía exclusivamente, pues también la tenía la Junta de Minas (¿y no será esta división de autoridades uno de los principales factores causantes del desastre?) Robert Weir dijo: "Nosotros, honradamente, no creíamos que la mina fuese bastante peligrosa para cerrarla." Esto parece **fantástico**, pero hay que creerlo. Pues si Scanlan lo hubiera creído realmente, es seguro que la habría cerrado, aunque un inspector **más** maleable la hubiese vuelto a abrir. Lo mismo habría hecho la

* *Affidavits* es una declaración escrita y jurada presentada ante alguien que tiene autoridad para administrar un juramento. N. del T.

autoridad federal, así como Medill o la compañía misma. Y con toda seguridad los mineros, de creer en la inminencia del peligro, no habrían ido a trabajar allí.

El comité investigador del gobernador Creen echó la culpa del desastre al Departamento, a Scanlan y a la compañía. Los demócratas, en el comité paritario legislativo de Illinois presentaron un dictamen de minoría culpando a la compañía, a Medill, a Weir y a la administración de Creen por el "crimen industrial y político..." La mayoría republicana se confesó incapaz de fijar una acusación. Después de un tremendo estira y afloja por cada especial interés, se aprobó alguna nueva legislación estatal como resultado del accidente, pero nada que hiciera mella en el orden jurídico: las violaciones son todavía faltas (excepto la cuestación para campañas políticas hecha por inspectores, que es un crimen); no puede considerarse como un golpe fuerte el multar con mil dólares a una compañía que tiene un capital de un millón de dólares. Ni puede por ley acusarse concretamente a los funcionarios de las compañías en lugar de procesar a corporaciones abstractas, y es todavía fácil para el funcionario de una compañía esconderse detrás de una nebulosa cadena de mandos que llegue hasta "la estratosfera de la ciencia de las transacciones en Chicago o San Luis. Es difícil creer en el poder coactivo de una ley a menos que los infractores puedan ser encarcelados.

En cuanto al Congreso de los Estados Unidos, ya no hizo nada. El subcomité del Senado recomendó que el Congreso fijase normas de seguridad y dé al gobierno federal facultades para hacer cumplir tales normas: "Se impone una actuación inmediata y positiva." Pero el Congreso se limitó a ordenar que la Oficina de Minas se informase en la próxima sesión de si los concesionarios cumplían voluntariamente con las recomendaciones de los inspectores federales.

Después del desastre de Centralia cada hombre responsable sufrió su infierno particular y para salir de él encontró su chivo expiatorio particular: la escasez de mano de obra de tiempos de guerra, la escasez de materiales, otro funcionario, los mineros, o, en el más lastimoso de los casos, la "fragilidad humana". Seguramente fue un extraño destino el que sacó a Dwight Creen de una sala de justicia donde, como un joven cruzado, derrotó a Al Capone, llevándolo a un hotel de Centralia donde, pasados quince años, se encontró frente a frente con William Rowekamp, quien quería saber por qué no había hecho nada Creen acerca de la petición de los mineros al rogarle que "salve nuestras vidas". Los mineros de Centralia, cuando buscaban a alguien que compartiese su convicción de que estaban en peligro sus vidas, tropezaron con el mundo oficial, una enorme organización apenas humana. El inspector del Estado, el inspector federal, la Junta de Estado, el federal CMA, los funcionarios de la compañía, todos los cuales invocaban siempre la existencia de una "autoridad superior", pasaban constantemente de mano en mano un río de memorandos y cartas, resoluciones y leyes y reglamentos, y cuya identidad personal se esfumaba. Cuando uno trata de fijar la responsabilidad por el desastre, se encuentra una y otra vez, como les ocurrió a los mineros, no con un individuo determinado, sino con una multitud de individuos fundidos en un vasto, inasequible, insensato organis-

mo. Quizá sea este inmutable *iuggernaut* el verdadero traidor o villano del drama. La verdad es que todos los que estaban revestidos de autoridad se hallaban demasiado lejos de las personas cuyas vidas dependían de ellos. Y esto no es sino confesar una vez más que al hacer nuestra sociedad tan compleja la hemos hecho imposible de manejar.

*

Las dos selecciones siguientes presentan lo que podríamos denominar una "filosofía de la administración". A pesar de algunas visibles diferencias de criterio, los dos autores dan respuestas análogas al mismo problema. El problema es: ¿Cómo hay que dar a nuestras vidas individuales y colectivas un significado y una dirección a mediados del siglo xx? Los autores coinciden en la creencia de que la *administración*, en un sentido amplio, puede ayudarnos tanto a precisar con claridad nuestros objetivos como a lograrlos plenamente.

La esencia del tema es que el definir nuestros objetivos y el acertar con los medios para lograrlos debe tener lugar bajo nuevas condiciones en la experiencia de la raza humana. Una infinidad de factores relacionados entre sí, pero principalmente el desarrollo de la ciencia y la técnica modernas, han creado una nueva "condición de hombre": Nunca antes del siglo xx había existido un número de hombres que se aproximase a la cifra actual de dos mil trescientos millones. Jamás, con anterioridad en su historia, ha sido la manera de vivir del hombre -en los órdenes económico, social, político, cultural- tan compleja y tan rápidamente cambiante. Las reducidas sociedades de la historia y la prehistoria ajustadas a la tradición han sido ahora sustituidas por la dinámica Gran Sociedad mundial.

Inventada en los "últimos cinco minutos" de la experiencia del hombre en la Tierra, no se descubre a priori razón alguna por la que esta Gran Sociedad haya de ser permanente. Es posible que se consuma en los fuegos de la guerra, o simplemente se desmorone por falta de acierto o decisión de sostenerla. Aun si continúa existiendo, tampoco se descubre a priori razón alguna por la que haya de ser "buena". Si no está debidamente dirigida puede acentuar las tradicionales calamidades humanas y aun añadir algunas otras nuevas.

¿Cómo mantener la Gran Sociedad y cómo transformarla en una Sociedad Buena? Ambos autores creen que la administración

* *Juggernaut* es una denominación del dios hindú Vishnú, cuyo carro es sacado en procesión, y existe la creencia de que muchos peregrinos se echan bajo las ruedas del carro para morir purificado. N. del T.

es una respuesta -o una buena parte de respuesta- a esta pregunta. La administración es, así, ampliamente concebida; es el hombre surgiendo de las ciegas y desorientadas fuerzas de su ambiente físico y social e imponiendo a esas fuerzas un molde que tenga un significado.

Este punto de vista no puede -y esto es lo menos que cabe decir- aceptarse sin espíritu crítico. Pero estos ensayos son buenas "declaraciones de fe del administrador". Son un reto para los que miran con simpatía los altos logros y son un reto para los que responden negativamente al no poder hallar una mejor respuesta. Se pregunta: ¿Es éticamente aceptable la posición adoptada por los autores? ¿Es realista?

El primer ensayo, que trata de la administración como una de las bellas artes, es obra de Ordway Tead. Tead es un hombre quien ha logrado diversos y notables éxitos en los asuntos tanto públicos como privados y que también -ha hallado tiempo para escribir varios útiles libros en los campos de la psicología, la enseñanza y la administración. Los temas en que más ha insistido Tead en sus escritos son *democracia* y *jefatura*; estos dos principios, cree él, pueden ser acertadamente emparejados, y, desde luego, así habrá de ser si ha de lograrse la Vida Buena. Se pregunta: ¿Hay algún elemento de incompatibilidad entre la democracia y la jefatura que no haya alguna fórmula capaz de eliminar?

Este ensayo integra el primer capítulo del más reciente libro de Tead, *The Art Of Administration* (El arte de la administración). Está dirigido principalmente a los administradores privados más bien que a los públicos, pero la certeza o el error de las tesis de Tead probablemente no quedaría afectada si se invirtieran los términos.

La administración como una de las bellas artes •

ORDWAY **TEAD**

Trate usted de volar **imaginariamente** sobre la ciudad de Nueva York y levante **los techos** de los edificios que sucesivamente vayan **presentándose** a su vista **imaginaria**. ¿Qué es lo que **verá**? Verá gente, decenas de miles de **personas**, tralajando. Verá altos funcionarios directivos en tranquilos **despachos** pensando, planeando, conferenciando, dando órdenes que afectan a personas situadas en distantes localidades donde sus compañías tienen depen-

• Por autorización de *The Art of Administration*, por Ordway Tead. Derechos reservados, 1951, McGraw-Gill Book Company, Inc.

en la sociedad moderna

dencias, Verá juntas de directores escuchando informes y adoptando políticas que pueden determinar que haya más o menos trabajo remunerado en Akron, Detroit, Pittsburgh. Verá jefes de departamentos de ventas en conferencias con gerentes de mercancías. Verá gerentes de oficina en compañías de seguros, bancos, casas de inversiones, empresas de ventas al por mayor, facilitando las tareas de mucha gente. Verá grandes **hospitales** en que médicos, enfermeras y personal auxiliar están trabajando erí vbien de la salud. Verá universidades, colegios, escuelas en que administradores y maestros se están ocupando en la enseñanza. Verá oficinas **gubernamentales**, federales, estatales y municipales -en que se está atendiendo a diversos aspectos del bienestar público.

En todas partes hay gente administrando y gente siendo administrada. Esto supone intervenir en organizaciones, grandes o pequeñas y para toda clase de finalidades.

Si va usted un día a un restaurante, le sirven a usted los empleados de una organización. El transporte a su oficina por ferrocarril subterráneo, autobús o trolebús se lo proporcionan elementos altamente organizados. Si va una tarde al cine o al teatro, o escucha la radio, es una complicada organización la que le proporciona aquello.

Nosotros en América vivimos, nos movemos y subsistimos -un vasto sector de nosotros- en, por medio y con el beneficio de organizaciones del pueblo. Pues la ciudad de Nueva York no es más que un ejemplo, en grande, de infinidad de otros lugares en que si levantáramos los techos veríamos las mismas cosas.

Esta es, relativamente, una situación nueva, tanto en cuanto al número como en cuanto al volumen de las organizaciones en funcionamiento. Nada como esto se conocía hace doscientos años. Y si, a través de la historia, tratásemos de ver asociaciones humanas integradas por grandes números de personas actuando juntamente, habríamos' de fijarnos en los cuerpos militares o en la Iglesia, aun cuando los ejércitos sólo esporádicamente se reunían y el personal eclesiástico estaba geográficamente diseminado. De todos modos, esta experiencia histórica no deja de proporcionarnos útiles lecciones, muchas de las cuales han sido ya incorporadas en el conjunto de conocimientos y prácticas aceptados que empleamos en otros tipos de agencias.

Existe un factor común que se encuentra en las actividades de todas las organizaciones. .. Este factor común consiste en que las personas están estrechamente unidas bajo una dirección para realizar determinados propósitos previstos. Están los administradores, gerentes, directivos secundarios, y están los que son administrados. Y estos administrados están también adscritos a una posición o empleo, a un grupo de trabajadores análogamente ocupados, a un superior inmediato y a la organización total del conjunto.

A primera vista podría parecer que esto es tan usual y establecido que no necesita ser tema de observación ni estudio. Pero mi primera premisa es que las relaciones humanas comprendidas en todas esas actividades organizadas no dan espontáneamente resultados armónicos o productivos. La gente no siente un anhelo natural por trabajar hombro con hombro o entre un grupo u otro alegremente; hay rozamientos y estados de tirantez; hay malen-

tendidos' existe indiferencia en cuanto a resultados productivos; se produce de hecho una sensación de conflictos entre individuos y grupos. Si se coopera de mala gana no se obtendrán resultados productivos; pero esto es lo que alguien ha ealíficado acertadamente de "cooperación antagónica".

Desde luego, si se compara con las antiguas formas de la actividad humana -la caza, el pastoreo, la agricultura o los gremios de artesanos- la actual intensificación física de las relaciones humanas y su penetrante realidad a través del despertar de la vida del pueblo han creado una situación intensamente **artificial** y no pocos problemas. Esto por sí solo exige un esfuerzo a **lar** facultades de adaptación de las personas que constituye una nueva y **es**ncial exigencia para la naturaleza humana. Suponer que estas nuevas clase de presionantes y continuas relaciones puedan llevarse al cabo sin provecho para la ideación y el planeamiento para obtener buenos y productivos r.sultados sería absurdo, pues es algo contrario a los hechos.

A **más** de las adaptaciones personales requeridas, están las relaciones entre **gru** os divergentes o contrarios, que suelen surgir y deben tenerse en cuenta. Nos percatamos perfectamente de esto con ocasión de huelgas, **lockouts**, anunciadas limitaciones en la producción, tortuguísmo u otras formas de espaciar el trabajo. Todos los que conocen de primera mano la actuación en conjunto están de acuerdo en que la moral asociada no es cosa generalizada, que la cooperación sincera y plena no es cosa típica, y que se habla mucho pero se logra poco de fa lealtad y "asociación" colectiva...

...Administración es el esfuerzo total para dirigir, guiar e integrar los esfuerzos humanos asociados orientados hacia algunos fines específicos... La administración se concibe como el conjunto de las actividades necesarias de aquellos individuos (jefes) en una organización encargados de ordenar, impulsar y facilitar los esfuerzos asociados de un grupo de individuos reunidos para lograr determinados objetivos...

Una necesidad común de todas las organizaciones es la de que esas apropiadas actividades de administración sean analizadas, **comprendidas** y aplicadas. Nuestro conocimiento de un cuerpo general de principios que pudiera justificar el nombre de una ciencia no es todavía cosa adecuada... No obstante... **puede** haber un cuerpo común de actitudes, estudios y métodos de ataque que pueden ser útiles si no, desde luego, esenciales en muchas clases de organizaciones y situaciones.

La **aplicación** de esos puntos de vista a situaciones concretas supone seguramente un **arte** que requiere gran destreza, discernimiento y fuerza moral. Desde luego, tan penetrante en influencia, tan valiosa, tan correctamente constituida es esa habilidad, que merece ser reconocida como una de las bellas artes. Si el trabajo que se realiza con pinturas o arcilla, con combinaciones de sonidos en música, con combinaciones de palabras e ideas en literatura; si esas son bellas artes, tenemos ciertamente derecho de dar el nombre de bella arte a la labor consistente en combinar estrechamente en **sus** finalidades **las** relaciones de individuos y grupos. Constituye desde luego un arte de **la más** elevada categoría el lograr la **más** fructífera colaboración posible en un mundo en que el esfuerzo combinado es la típica expresión de individuos que tratan de hacer su vida productiva. Y este arte

pasa a ser en todos los sentidos encomiables una empresa social de fundamental importancia pública.

Además, si un atributo importante de un arte bello es acrecentar la visión comprensiva en nuevas zonas de la realidad a la que responden los sentimientos humanos con una directa satisfacción, entonces el esfuerzo administrativo puede dar por resultado la creación de relaciones humanas asociadas que son sin duda alguna atributo de un arte bello. Un arte, como en algún lugar ha dicho Whitehead, "pone conscientemente de manifiesto un delimitado fragmento del esfuerzo humano que logra su propia perfección dentro de sus propios límites".

La administración, bien practicada, pone de manifiesto un delimitado fragmento de la facultad creadora humana tendiendo a su propia índole de perfección en la realización y logro de un bien gracias a esfuerzos asociados.

Pero la administración mal practicada puede llevar consigo una grave responsabilidad social. Puede resultar monótona, rutinaria, impersonal y tiránica; y cuando está de tal modo corrompida se convierte en algo feo y destructor de la espiritualidad. Puede, desde luego, cambiar de aspecto cuando se practica en forma voluntariosa, altanera y arbitraria y entonces sus resultados pasan a ser peligrosamente antisociales.

Esto es lo que tenía en mente un agudo observador social cuando escribió: "Jamás el sistema general de la existencia gravitó tan pesadamente sobre los hombres, reduciéndolos -a fuerza de horarios, de toda clase de impactos físicos sobre sus sentidos, de exigencias de rapidez, de imitación obligatoria, del abuso de la producción en masa, y así sucesivamente- al nivel de meros productos de una cierta organización que trata de hacerlos todo lo posiblemente análogos unos a otros incluso en sus gustos personales y sus diversiones. Somos los esclavos de una maquinaria cuya intromisión en nuestras vidas no cesa de intensificarse, gracias a los medios que nosotros creamos y que la imponen cada vez con más amplitud en el ambiente que rodea nuestras vidas. El fanático de la rapidez estorba al fanático de la rapidez, y esto mismo ocurre con los fanáticos de las ondas etéreas y los fanáticos de las playas y de las montañas. Si añadimos a estas limitaciones que surgen de nuestra recíproca intromisión en nuestros placeres, aquellas que imponen las modernas disciplinas de trabajo sobre la mayoría de nosotros, encontraremos que la dictadura no hace más que completar el sistema de presiones y limitaciones de que los hombres modernos, aun en los países más libres políticamente, son víctimas más o menos conscientes."

Esta forma de caracterizar la condición de la sociedad expresa algunos de los peligros que estamos examinando aquí. Y si el "sistema general de existencia ha de gravitar menos pesadamente, si los hombres modernos de las sociedades políticamente libres no han de ser evictímas, si las disciplinas que el trabajo impone sobre la mayoría de nosotros no han de ser destructoras para el espíritu, la buena administración habrá de asumir una parte considerable del esfuerzo necesario para aminorar esos peligros". Habrá de practicarse en gran escala, con una filosofía meditada y con un arte consumado...

...Recordemos que un arte requiere un *medio* de expresión. Y en el caso de la administración el medio parece ser tripartito. Su plena expresión

tiene lugar en y a través de la *organización*, los *seres humanos* y una cierta clase de amplio soporte social y cultural. que para nosotros, en Norteamérica, es una *sociedad democrática*. . •

La administración es, en *fin*, una de las bellas artes porque exige un imponente conjunto de talentos especiales para conseguir una colaboración creadora *que* dirija y oriente la vida civilizada de hoy en día. Esta creación está comprendida en el funcionamiento coincidente de numerosas organizaciones a través de las cuales pueden los individuos humanos lograr sus necesarias y justas satisfacciones. .

Finalmente, así como el más hábil artista domina tanto los principios generales como la manera de aplicarlos, cierta combinación de esos dos aspectos es indispensable para lograr el dominio del arte de la administración.

*

La obra escogida que a continuación trasladamos, es un resumen de un ensayo sobre "La sociedad americana y la administración pública" del profesor John M. Gaus. Mejor que cualquier otro escritor sobre administración pública, el profesor Gaus ha entrelazado las teorías y las técnicas de la administración juntamente con las tendencias y los problemas del siglo xx en Norteamérica. Debido en gran parte a su influencia, hay en la actualidad una tendencia a estudiar la administración en relación con lo que él ha puesto de moda, su "ecología", o relación entre un organismo y su medio.

En la obra *aquí* escogida en lo que se hace hincapié es en la administración pública más que en la privada, y el papel de la administración pública se ajusta a los particulares problemas de Norteamérica. Escrita en el tiempo que siguió al año 1930, en medio de la Gran Depresión, el ensayo muestra algunas de las marcas características de aquel momento. Pero aun cuando hayan podido cambiar los contornos de algunos problemas, aquello a que se da más importancia en el ensayo es el cambio mismo como guía del papel que debe representar la administración pública: la buena administración facilita los cambios pero atenúa, adaptándolas, sus consecuencias; permite -y aun fomenta- los cambios en la sociedad, pero protege, durante ellos, "el sentido de seguridad del individuo, así como su sentido de finalidad",

Se pregunta: ¿A qué otras cosas habría dado mayor importancia el profesor Caus, qué nuevas tendencias o problemas podría haberse planteado, si hubiera aplicado su tema "regular los cambios por medio de la administración" a la América posterior a 1950?

*La sociedad norteamericana
y la administración pública **

JOHN M. GAUS

¿Qué es lo que se presenta primero; . . . en nuestra... búsqueda de la verdadera base de la administración pública en la sociedad norteamericana? Es un examen, necesariamente breve, del cambio y sus consecuencias Incidenciales; cambio, por así decirlo, en términos abstractos. La consecuencia directa de cualquier dado y específico cambio no nos interesa ahora. El desarrollo de la bicicleta, y más tarde del automóvil, son causas directas, por ejemplo, de la **genera!** adopción de las carreteras pavimentadas. Pero la cuestión estriba en que tales cambios, en general, en la impremeditada, apenas prevista y sutil influencia que tienen en los gustos y en la resultante vida cotidiana de los individuos percuten en dos puntos vitales: el sentido de seguridad del individuo y su sentido de finalidad.

Es básico para la comprensión de los Estados Unidos el tener una idea de las consecuencias indirectas del cambio. Como J. F. [ameson observa:

"El movimiento de expansión hacia el Oeste... es uno de los hechos más conocidos de la historia de Norteamérica. Pero quizá no recordemos siempre cómo es de peculiar, ni nos demos cuenta de todas sus consecuencias. ¿Existe algún otro país cuyo centro de población se traslade a través **de** su territorio por espacio de muchas millas cada decenio, como ocurre **CO**n el nuestro, que en ciento treinta años se trasladó hacia el Oeste desde Chesapeake hasta Illinois? Pero, ¿cuáles son las consecuencias sociales? El centro de población de una nación es, en cierto modo, su centro de **gravedad**. Un centro de gravedad cambiante obliga a una nación a un perpetuo reajuste de su vida. Esto que hace diez años fue el centro de una especial rama del comercio ya no lo es hoy; el agricultor, el viajante de comercio, el Ingeniero, el especulador han de aprender de nuevo, cada diez años, la geografía social de su país. Cambio **'incesante**, constante adaptación a nuevas condiciones, serán la característica de tal nación."

Pero no será ésta la única característica, ni es el traslado hacía el Oeste de la población el único factor de importancia para ilustrar y comprender el cambio experimentado en la sociedad norteamericana. Por ser de igual importancia, merecen al menos mención estos otros: las mezclas culturales cambiantes debidas a la inmigración procedente de tantas naciones; la aparición de grandes centros urbanos y su repercusión en la vida rural; la

o De *The Frontiers Of Public Administration* (Chicago: 1936), ensayos por John M. Gaus, Leonard D. White y Marshall E. Dimock. Resumidos. Reproducido por autorización de la Imprenta de la Universidad de Chicago,

gran movilidad de la vida dentro de una localidad, dentro de los Estados Unidos, y de empleo a empleo.

Conocido es el choque de culturas que ha producido en este país la inmigración procedente de tantas naciones. Se advirtió en el periodo colonial, cuando llegó a preocupar la influencia, por ejemplo, de los alemanes; a mediados del pasado siglo, cuando se levantó un fuerte movimiento político contra la nueva inmigración irlandesa; y en decenios más recientes, cuando tuvimos el primer movimiento de americanización y la repercusión que el mismo tuvo en las leyes restrictivas de la inmigración. No podemos calcular el coste, ocultado durante muchos años, de lo que tales actitudes han representado y siguen representando para la vida nacional. Pero uno de los resultados más graves ha sido el que se prescindiera, por millones de personas, del apoyo y la protección proporcionados por una cultura que sus padres trajeron del Viejo Mundo antes de que en el nuevo país se hubiera implantado una adecuada provisión de cultura. Esto no quiere decir que despreciemos o descuidemos la existencia y el desarrollo de una nueva cultura en este país. Desde luego, muchos críticos de lo que fue concebido por los puritanos, por el viejo Sur, la frontera, o la manera de vivir de familias de negociantes de la clase media en los Estados Unidos durante el pasado siglo, por ejemplo, revelan una ignorancia, que ha costado cara, de esas materias, y ejerce una influencia completamente perniciosa. Tenemos gran necesidad de descubrir, revelar y desenvolver nuestro "pasado aprovechable" para el engrandecimiento de nuestro propio futuro, a pesar de los peligros que presenta un anquilosado concepto del mismo que nos ofrecen los disfrazados adeptos de algunas sociedades "patrióticas". Pero tanto el crear un deliberado desprecio por la cultura del Viejo Mundo como frustrar la llegada de gente nueva a nuestro país natal equivale a buscar -y lograr- desastres advertidos tiempo ha por trabajadores sociales de nuestras grandes ciudades.

No solamente es tal ausencia de un soporte cultural responsable de inadaptaciones individuales, sino que también es causa de degradación de la vida política. El grupo cultural cuyos rasgos propios del Viejo Mundo sean despreciados, pero cuyos miembros no hayan sido iniciados todavía en una tradición integralmente americana, se convierten en el tipo de jefe racial cuyo principal empeño es la prostitución del orgullo racial o nacional, y cuya fundamental actividad consiste en emplear sus poderes en provecho propio.

Pero la disgregación de vecindades, el flujo y reflujo de la población de una ciudad a otra, de un trabajo o empleo a otro, sale caro también. El hombre que baja de las montañas para ir a trabajar a Detroit en las fábricas de automóviles con salarios que en su lugar de origen no habría alcanzado nunca, que es despedido en tiempos de escasez y regresa a la montaña a vivir a costa de sus parientes; los muchachos y muchachas del campo que habitan los enormes e impersonales edificios en los distritos de nuestras grandes ciudades; las muchedumbres de obreros impreparados o semipreparados que tienen de momento un empleo que dura poco en una fábrica de la ciudad y han de regresar luego a las submarginales granjas

exhaustas por la explotación de granjeros submarginales -éstos sólo casual y accidentalmente llegan a participar con facilidad y naturalidad en algo que puede denominarse vida de comunidad. La historia de los movimientos de colonización en este país proporciona una prueba elocuente de la necesidad de alguna red de instituciones que reemplacen, en tiempos por venir, aquellas ayudas a individuos y familias en situaciones críticas de su vida que fueron proporcionadas de momento por el vecindario estable del campo o de la ciudad. La enfermedad, la muerte, los accidentes, la falta de empleo, los terrores de lo desconocido cuando se vive entre extraños por religión, costumbres e idioma, todo esto acaba con la seguridad y con el sentido de una vida que tenga una finalidad.

La destrucción de la estabilidad de vecindario y todo lo que esto supone se refleja al mismo tiempo en que es causado por la dependencia de un sistema económico sensiblemente interdependiente en que los lazos de comunicación entre grandes distancias, la excesiva división del trabajo, la organización del financiamiento en gran escala y un complejo sistema de precios representan sus respectivos papeles. Ni son los precios igualmente flexibles: unos persisten y otros cambian. Para manejar el sistema hacen falta cada vez más periodistas, situados a distancias cada vez mayores del último centro de producción de riqueza en la mina, en el campo, en el bosque, en la tienda. El objetivo se hace borroso, así como oscurecido el papel del individuo como parte del organismo. Los tantos en el juego -dinero y crédito- parecen compartirse también como si incidentalmente fueran otros factores contrarios a su propia esencia.

Este problema de seguridad ha sido bien expuesto por un estudiante de urbanización, Arthur Pollard, de la siguiente manera:

"El hombre que no vive en una granja ha de tener en general dinero cada día para vivir, al paso que el campesino puede pasar días y a veces semanas sin dinero. En tiempos pasados necesitaba dinero tan solo muy pocos días al año. Con anterioridad a 1800 solamente un quince por ciento de la población no vivía en granjas. Entonces la gran mayoría no tenía necesidad de ahorrar mucho dinero en efectivo o en créditos líquidos, sino que más bien su ahorro estaba representado por tierras y equipo. Actualmente el setenta y siete por ciento de la población no vive en granjas. La única seguridad para esta población urbana ha de consistir principalmente en dinero o créditos líquidos. La diferencia es enorme y tiene una influencia en nuestra organización social y financiera que no ha sido bastante apreciada y ha sido objeto ciertamente de muy escasa atención... La manera de proporcionar real seguridad a una población urbana como la nuestra constituye probablemente el problema más difícil a que ha de hacer frente la civilización."

La inestabilidad e inseguridad social no están ciertamente limitadas a las ciudades. Con una especialización cada vez mayor en la agricultura ha pasado el granjero a estar más directamente influido a -través de mercados, bancos, transportes y comunicaciones- económica y culturalmente por

las fuerzas que afectan al habitante de la ciudad de lo que estuvo en tiempo anterior. Como quiera que sus tierras se van quedando exhaustas debido a un proceso que "mina" la fertilidad; como quiera que sus cargas fijas continúan a pesar de las fluctuaciones de los precios y del valor de la moneda, es preciso insuflar ayuda desde las unidades políticas mayores a las zonas rurales para mantener caminos y escuelas; se han presentado proposiciones para dividir las tierras en zonas a fin de evitar la utilización agrícola de regiones menos aptas para la agricultura, estimular el aumento de los bosques, y aprovecharlas como lugares de recreo. Con la reducción de los mercados de ultramar, con los cambios en los gustos del consumidor y la baja del poder adquisitivo urbano, hace falta un programa de circunstancias que permita a los productores de artículos de primera necesidad adaptar su producción a los mercados con que pueda contarse. Hasta ahora habíamos creído que los problemas de gobierno y regulación en nuestro mundo industrial y urbano eran de gran importancia y complejidad; pero los aspectos administrativos de las nuevas políticas rurales rivalizan ahora con aquellos en la necesidad de previsión, análisis cuidadoso, amplitud y capacidad administrativa, generalmente...

Así, tanto en la ciudad como en el campo, la única esperanza que pueda tener el individuo para asegurar una base estable desde la cual pueda observar su mundo y obtener algo de sus capacidades es que pueda, juntamente con sus compañeros, organizar instituciones gracias a las cuales puedan regalarse o mitigarse en cierto grado las arbitrarias fuerzas que le afectan.

El cambio, al dar por resultado la evidente e igualadora inseguridad mencionada más arriba, tiene consecuencias más profundas, y no puede menos que atraer la atención del psicólogo y del psiquiatra. Estos tienen que buscar más allá del individuo para aislar las causas de su inadaptabilidad. Así, Elton Mayo, en sus estudios de empleados de una fábrica de Chicago, ha rastreado sus problemas en los barrios de la ciudad en que dichos trabajadores residen y ha coincidido con los análisis de dichos barrios. Encuentra que los primarios rompimientos sociales de la vida de familia y de vecindario tienen una importancia básica en los problemas que surgen en la vida de trabajo en la fábrica. Concluye:

"Lo mismo que nuestros estudios políticos y económicos han tendido por espacio de doscientos años a tener en cuenta únicamente las cuestiones económicas relacionadas con la manera de vivir, así también en nuestra actual manera de vivir hemos permitido inadvertidamente que el desarrollo del desenvolvimiento económico nos lleve a una condición de extensa desintegración social. Cabe sospechar que los estudios de Chicago tienen importancia no sólo para las investigaciones relativas al crimen y al suicidio, sino también para quienes estudien las relaciones industriales, la psiconeurosis y la enseñanza."

Esta verdad fue enérgicamente expresada hace al menos cincuenta años por iniciadores de la colonización en los Estados Unidos tales como Jane Adams, Robert A. Woods y otros. Continúa Mayo:

"La imposición de procedimientos industriales altamente sistematizados sobre todas las culturas civilizadas ha llevado consigo la relativa desaparición de tradiciones culturales de trabajo y artesanía. Simultáneamente, el desenvolvimiento de una gran movilidad de la mano de obra y el choque de culturas ha perjudicado gravemente la tradicional rutina de la vida de relación y de familia en los Estados Unidos. Generalmente el efecto ha consistido en provocar en todas partes un considerable grado de desorganización social; lo soportablemente ilógico de cada código social ha sido reducido, al menos en parte, a irracional exasperación -sin perspectiva alguna de desarrollo hacia una mejor comprensión para el ciudadano de tipo medio."

Frankwood Williams, en su diagnóstico de los males que aquejan a la juventud de los colegios, hace constar también el efecto devastador que en el estudiante individual producen las fuerzas sociales, reflejadas en el hogar, que Mayo notó también tener tanta influencia en la fábrica. Después de relatar conversaciones con estudiantes cuyos padres estaban alarmados por su desperdicio de los años de colegio, observa:

"Pero lo que se encuentra tras esas cosas, y uno ve ahora, y lo que yo creo que es más importante en la actualidad, generalmente, para la juventud del campo, que las inmediatas dificultades debidas a la "depresión", y que deben tenerse en cuenta no sólo por la simpática conducta mencionada aquí, sino por el profundo cinismo que parece prevalecer tanto en las universidades como en las escuelas secundarias, es que la juventud, llena de energía e idealismo, no encuentra (excepto si tiene una ambición personal que represente la solución de un conflicto consigo mismo) una finalidad a la que entregarse y carece, por tanto, de fuerza impulsora. No encuentra una finalidad procedente de nosotros. En cuanto descubre una finalidad en nosotros, si es que la tenemos, le parece que carece de sentido. Las mismas vidas de sus padres son una prueba de la insensatez de sus objetivos."

El cambio que hemos hallado ser tan característico de la vida norteamericana, cambio que ha desparramado los vecindarios, que ha destruido las estabildades culturales, que ha propagado su impulso por todo el continente, la incesante emigración a las ciudades para regresar de nuevo al campo, el cambio de un empleo por otro, ha traído sus universalmente aclamados méritos. Sus méritos han sido de una índole tan espectacular, desde luego, que hablamos de ellos identificándolos con el progreso. Surgen individuos impresionantes; se realizan vastas obras; el ambiente está impregnado de agitación y estímulos; todas las cosas son posibles para algunos hombres. Lo que todo esto cuesta se va viendo cada vez con mayor claridad, comprobando en los grandes colapsos dramáticos de la depresión, más sutilmente en la derrota, la desintegración, la frustración de los individuos, la sensación de vacío donde, un tiempo, existió el propósito de conquistar el continente. Este reto, esta aspiración al continente se refleja en Emerson y en Whitman. ¿Puede esto lograrse de nuevo?

Parece que nos hayamos apartado del tema de la administración pública. Pero mi tesis es que, por medio de instrumentos públicos, pueden crearse algunas nuevas bases que permitan al individuo hallar desenvolvimiento Y satisfacción y pueda florecer de nuevo cierto sentido de finalidad. En el impulso creador de instituciones sociales producido durante un siglo puede idearse, desde luego, un nuevo sistema institucional, cosa que han visto ya ojos alerta. Como dice Gardiner Means:

"El desarrollo económico operado durante los pasados cien años ha inferido un rudo golpe a la fraternidad-económica. Gradual, pero rápidamente, grandes sectores en la organización de la actividad económica se han trasladado del mercado a la administración... En 1929, aproximadamente el cuarenta y nueve por ciento de toda la riqueza corporativa -excluyendo la duplicación de corporaciones financieras- estuvo dominado por doscientas corporaciones. La dirección de cerca de la mitad de la actividad industrial ha pasado a ser una cuestión administrativa para doscientas grandes unidades administrativas... El cambio de organización desde la plaza del mercado a la organización por la acción administrativa ha llegado tan lejos que la plaza del mercado parece haber pasado a ser un elemento de influencia desorganizadora y no organizadora... O hemos de hacer del mercado un elemento satisfactoriamente coordinador, o sustituirlo por otros sistemas coordinadores."

En los esfuerzos por hallar algún nuevo sentido de regulación, de oportunidad para que el individuo pueda lograr cierta influencia sobre la situación en que se encuentra, el individuo ha asociado sus esfuerzos con los de otros de clase análoga de la suya. Como inversionista, ha presionado para que se creasen instrumentos colectivos gracias a los cuales pueda suplir su incapacidad para tratar, estando él solo, los asuntos de banca, seguros, crédito y la emisión y cambio de valores. Como trabajador, ha ideado instrumentos públicos y colectivos para discutir sus contratos de trabajo y regular lo concerniente a horas, salarios y otras condiciones; en forma análoga ha tratado los problemas relativos a accidentes del trabajo, incapacidades y paro forzoso. Como consumidor, se ha proporcionado agentes que investiguen la calidad de los productos lácteos. Como residente y ciudadano, ha establecido servicios colectivos tales como la pavimentación de caminos a fin de que le resulten más baratos de lo que él podría pagar individualmente, o que, en otro caso, no podría él proporcionarse aunque sean necesarios para la vida en los muy poblados centros urbanos, tales como aprovisionamiento de aguas, drenaje y recogida de basuras o servicio de incendios. Solicita otros servicios que se ha demostrado serle útiles para conservar y mejorar su manera de vivir; así, trata de asegurar comodidades para su hogar por medio de fraccionamientos, parques y regulación del tránsito. Se ha dicho que el lugar de su esposa es el hogar, y ella está de acuerdo, pero advierte que las funciones que tiene asignadas han cambiado de lugar, desde la casa de campo de 1800, a los patios de recreo, escuelas de enfermeras, industrias de la alimentación, cine y muchos otros lugares de acuerdo con el momento actual; que ella debe, para mejor cumplir sus obligaciones,

extender su hogar hasta dichos lugares, y que para cumplir debidamente sus tareas, ha de contratar a agentes adecuados tales como funcionarios de salubridad, directores de juegos, inspectores de fábrica, censores de películas, pues en otro caso su hogar quedaría **desamparado**. Ambos, marido y mujer pueden ver que esos servicios colectivos que extienden su eficacia a algo que se acerca a la órbita de las fuerzas que ellos deben fiscalizar, ha de extenderse muchas veces hasta muy lejos en el Estado, la región, la nación.

y no es eso todo. Cuando Chicago decidió proporcionarse un adecuado aprovisionamiento de aguas, la geografía exigió que se estableciesen algunos medios **para** disponer también de alcantarillado; esto llevó consigo discrepancias con otras ciudades del Estado, después con otros Estados y finalmente con un Estado extranjero. Estamos aprendiendo en una escuela muy cara que el armamento no es un problema que pueda resolver un Estado por sí solo; el contar con armamento adecuado es algo que está en relación con el que tengan los demás, y todos a su vez están en relación con las disputas que puedan provocar con motivo de su empleo, y así nos encontramos con que nuestras soluciones locales, que figuran en primer término en la sociedad internacional de que formamos parte y que requieren **aquí**, también, agentes que nos sirvan a todos nosotros. Aquí la tarea de romper con la tradición de viejos símbolos es de suma dificultad, pero debemos resolverlo si queremos lograr lo que nuestro sistema independiente haga posible...

Podría parecer evasivo el hablar de esas nuevas organizaciones como medio para extender la órbita del esfuerzo individual en un grado proporcionado al en cierto modo irresponsable poder coercitivo de las fuerzas naturales y las organizaciones humanas con que el individuo ha de estar en relación. Podría resultar más inteligible decir que **estamos** sumergiendo al individuo y las teorías relativas a su lugar en la sociedad debajo del Estado y las teorías del socialismo. Eso sería olvidar que éstas, también, han estado puestas a prueba por su enriquecimiento de individuos los cuales integran el Estado. Es cierto que hablar del individuo como inversionista, productor y consumidor es exagerar un aspecto de su vida. A pesar de las teorías sobre el interés económico, el individuo, antes que todo, es una persona, un ser humano, cuyas "necesidades se satisfacen primeramente en el círculo familiar y después en la comunidad, cuyo grado de civilización influye directamente en la calidad de la vida de familia. De aquí que sea primordialmente el ciudadano, el miembro del pueblo, aquél cuyo lugar en la sociedad demande la **mayor** consideración. Si durante los años críticos de la infancia son la pobreza y las inseguridades de toda índole circunstancias características de la familia en que vive, y presentan un ambiente de conflictos, apuros y esfuerzos; si durante la niñez la falta de escuelas, de juegos, de vida colectiva impiden el tipo de desarrollo del individuo en el que puedan adquirirse buenas costumbres y desarrollarse potenciales capacidades, resultará que no ha llegado a idearse la base de un civismo adecuado para pensar en esos apremiantes problemas.

La tarea de prever las consecuencias de actos contemporáneos, de disponer las adaptaciones necesarias, es inmensamente difícil en la vida individual o familiar. Las dificultades aumentan con el volumen y la com-

plejidad de la unidad y el aumento de la órbita de elementos variables. De todos modos, la extensa organización de la autoridad que manda puede ser capaz de reducir los elementos variables construyendo diques que canalicen la acción futura. Cierto es que, si se rompen los diques, será mayor la pérdida de quienes construyeron sus hogares contando con la protección de aquéllos. Cuando queda sin efecto un convenio fijando los precios en una industria, la ruina es mayor para la industria de lo que habrían sido las pérdidas que pudiera causar un largo tiempo de competencia. Pero otros diques -si están debidamente atendidos- pueden dejar las energías de la gente para áreas más constructivas que luchar contra la corriente. Un bien aplicado sistema de pesos y medidas, de regulación de utilidades, o de normas bancarias, ahorra al consumidor, al expedidor o al depositante un enorme y doloroso esfuerzo. El hombre de negocios, desde luego, está constantemente presionando a los gobiernos para que elaboren planes de excesivo alean, o construyan diques para la eliminación de incertidumbres convenientes para el resto de nosotros. Y ha logrado que los gobiernos adopten políticas favorables para él de manera que no parezcan favores especiales. Así, la implantación por ley y administración de un sistema de propiedad no realmente privada, sino creada esencialmente por un acto público y de tarifas aduanales son actos de gobierno creadores que fundamentan la seguridad en algunas actividades y eliminan inseguridades, por ejemplo, provenientes de la fuerza bruta o de ventajas extranjeras.

Todas esas seguridades -tanto si se trata de derechos de propiedad, de tarifas aduanales o leyes de trabajo- son, como hemos visto, posibles parachoques contra el excesivo coste de los cambios. Son instrumentos de uso peligroso; pero estamos constantemente extendiendo su esfera de acción, ya que unos intereses presionan para lograr una protección de equilibrio contra otros, a medida que aumentan las inseguridades inherentes a nuestro independiente sistema de precios. La labor que ha de asumir la administración, sea en el ramo político o financiero, comercial o industrial, crece rápidamente en dificultad e importancia. ¿Podremos conseguir administradores que emprendan esas tareas con la debida competencia? ¿Qué cualidades habrán de poseer? ¿Podrán desarrollarlas gracias a la educación? ¿Existe, realmente, un público interés común por el cual necesitemos de esos agentes y fiduciarios? ¿Podemos, honradamente, aceptar el sistema del despoje y de la presión por grupos como la completa y esencial teoría de la sociedad política?

Ninguna familia norteamericana ha contribuido más a solucionar este problema central de usar los servicios públicos de manera que el ciudadano pueda realizar mejor su propia personalidad que la familia Adams, J. Q. Adams fue uno de los pocos miembros de la clase gobernante en los primeros años de nuestra república quien tuvo cierta concepción imaginativa de lo que nuestros recursos naturales podían hacer por nosotros. Henry, su nieto, vio lo decisivos que en la nueva América eran unos servicios públicos de buena calidad, y trabajó intensamente para lograrlos. Charles Francis Adams, otro nieto, fue el fundador del movimiento de regulación de la utilidad pública, y con el más joven Charles Eliot ideó un planeamiento metropolitano y un sistema de parques para Boston, Brooks Adams, hermano de Henry y

de Charles, analizó en sus escritos con gran penetración el papel de la administración en un mundo de cambios sociales. En su *Degradation of the Democratic Dogma* interpretó las enseñanzas de su abuelo y reveló el sueño -y el desencanto- de aquel hombre admirable. En su *Theory of Social Revolutions* observa:

“Es tratando con la administración según he podido apreciar, como habitualmente, aunque no siempre, se vienen abajo las civilizaciones, pues ha sido por dificultades administrativas por lo que han sobrevenido las revoluciones. Los avances en la administración parecen presuponer la evolución de las nuevas clases gobernantes, toda vez que, por lo visto, ningún tipo establecido de mentalidad puede adaptarse a los cambios del mundo que lo rodea, aun en las civilizaciones de lento avance, con tanta rapidez como cambia lo que nos rodea... El más desalentador aspecto de la situación es que la aceleración social es progresiva en proporción a la actividad de la mentalidad científica que hace descubrimientos mecánicos y es por tanto una ciencia triunfante que produce aquellos cambios cada vez con mayor rapidez en el mundo que nos rodea y a que han de adaptarse los hombres a su propio peligro.”

La cualidad requerida para dirigir los necesarios reajustes a la nueva aplicación científica, de suerte que los cambios sociales debidos a los progresos materiales no sean excesivos, ha de hallarse, indica él, en la administración con "un alto orden de mentalidad generalizadora, una mentalidad que pueda abarcar una multitud de relaciones complejas". ¿Tratamos de conseguir tales mentalidades para nuestros servicios públicos, y tratamos de desarrollarlas en nuestro sistema de enseñanza?

La materia de la burocracia

En pocas cosas están tan de acuerdo los norteamericanos como en la creencia de que la burocracia es un mal. Es censurada una y otra vez -y no poco- por los órganos de la opinión pública; y "burócrata" es un término despectivo, cuando no un título de oprobio.

Pero ¿qué es la burocracia y qué es un burócrata? Si trata uno de responder examinando la creencia popular no puede menos que llegar a confundirse. Pronto llega a darse cuenta de que en esa creencia hay más de calor emocional que de contenido conceptual, y de que la misma cambia según las corrientes políticas y el tipo de asuntos, y de que las actitudes dependen de la posición de quien las adopta con respecto a un oficio o cargo, especialmente si las cosas se miran desde fuera hacia dentro.

Un estudiante de administración debe andar con un oído perspicaz acerca del uso y abuso de la burocracia en la causídica política. Necesita también una inteligencia aguda y bien adiestrada para tratar de las condiciones de la patología administrativa que son el duro núcleo de la verdad en el "renegar" contra la burocracia. (Algunas de esas condiciones de la patología administrativa quedaron claramente reflejadas en el relato de "Centralia".) Un estudiante de administración necesita también la claridad necesaria para ver que puede emplear con objetividad y precisión la palabra burocracia para denotar ciertos aspectos generales de organización en la sociedad moderna, tanto pública como privada.

Más abajo presentamos dos interpretaciones diametralmente opuestas de la burocracia. "Burocrático", tal como suele emplearse esta palabra, supone arbitrariedad, espíritu oficinesco, formulismo, falta de imaginación y demás por el estilo. Las connotaciones del término son tan diversas que algunas de ellas parecen contradictorias. Por ejemplo, dicha palabra puede emplearse para indicar "hambriento de poder"; pero también puede usarse para significar timidez, el situarse al margen no sólo del poder sino de la respon-

sabilidad. Este tipo de ambigüedad en el oprobioso empleo popular del término puede apreciarse incluso en el siguiente ensayo, redactado para *Encyclopaedia of Social Science* por el malogrado y distinguido tratadista de ciencias sociales, Harold J. Laski.

Burocracia •

H. J. LASKI

Burocracia es el término generahnente aplicado a un sistema de gobierno cuya aplicación está tan completamente en manos de funcionarios, que el poder de éstos pone en peligro las libertades de los ciudadanos ordinarios. Las características de tal régimen son una pasión por la rutina en la administración, el sacrificio de la flexibilidad a la rigidez del reglamento, demora en la adopción de decisiones y resistencia a embarcarse en experimentos. En casos extremos, los miembros de la burocracia pueden llegar a constituir una casta hereditaria que manipula el gobierno en beneficio propio.

Parece que, hasta tiempos muy modernos, la burocracia surgía como un subproducto de la aristocracia. En la historia de aquélla, el alejamiento del gobierno activo por parte de la aristocracia condujo en algunos casos a la transferencia de su poder en manos de funcionarios permanentes. En otros casos el origen de la burocracia puede rastrearse en el deseo de la corona de contar con un cuerpo de servidores personales para oponerlo a las ansias de poder de la aristocracia. En el primer caso, los propios burócratas pueden haberse llegado a convertir en una aristocracia, como ocurrió en la Francia del siglo XVIII. Con anterioridad al siglo XIX, trataron siempre las burocracias, allí donde fuera posible, de convertirse en una casta privilegiada. Cuando lo consiguieron, trataron de obtener para ellas iguales poderes que la aristocracia o el acceso a esa clase superior...

El advenimiento del gobierno democrático en el siglo XIX acabó en el mundo occidental con la posibilidad de mantener un sistema en que los funcionarios pudieran constituir una casta permanente y hereditaria. Pero en la mayor parte de los lugares las nuevas condiciones que acompañaron a la democracia hicieron posible una burocracia en una nueva fase. Era indispensable contar con un cuerpo de gente experta que rodease al ministro de cualquier ramo. Este último era un aficionado que, cuando más, ocupaba el cargo unos pocos años, por lo que resultaba casi una condición ineludible para una administración acertada que los funcionarios que lo rodeaban fuesen inamovibles en sus cargos. Y como la democracia implicaba también publicidad, era también importante que existiese un cuerpo uniforme de precedentes, una tradición constante, a que pudiera hacerse referencia para justificar ante una asamblea legislativa la actuación que se llevase al cabo.

• De *Encyclopaedia of Social Sciences*, vol. 3, págs. 70-73. Abreviado. Derechos reservados, 1930, por The Macmillan Company, publicistas y usado con autorización de The Macmillan Company.

Surgió en torma natural la tendencia a observar con recelo los experimenta-
 lismos una benevolencia hacia el hombre "seguro". Casi insensiblemente ello dio
 vida a un *esprit de eorps* con cánones de conducta cuya observancia llegó
 a ser una prueba para la promoción. Fueron produciéndose códigos admi-
 nistrativos, aplicándose simplemente desde el punto de vista de seguir la
 costumbre. Cuando unas normas se han venido aplicando durante largo
 tiempo o cuando han sido formuladas por hombres de considerable expe-
 riencia es muy difícil resistir a su autoridad. Como son viejas, se cree que
 necesariamente han de ser hijas de la experiencia, y no es fácil convencer
 a los funcionarios de que deben abandonarlas. Además, como una democ-
 racia está expuesta a la crítica pública en un Estado democrático, siempre
 se muestra deseosa de adquirir reputación por su exactitud, y se precia de no
 cometer errores. Insiste en ver las cuestiones desde todos los puntos de
 vista. De esto suele resultar la lentitud en la actuación, una multiplicación
 de *paperasserie* o papeleo, en que fácilmente se abulta el aspecto negativo de
 cualquier proyecto nuevo contra sus posibles ventajas. Como quiera que
 los errores pueden dar lugar a críticas, una burocracia se siente fácilmente
 tentada a convencer a un ministro timorato de que el proyecto que él acia-
 ricia está probablemente destinado al fracaso.

Bajo las circunstancias modernas esos problemas aumentan todavía de
 volumen. La escala de un Estado moderno y la inmensidad de los servicios
 que el mismo ha de prestar hacen indispensable una administración compe-
 tente, como se hace inevitable, en tales condiciones, la tarea de regular la
 actuación de las personas experimentadas. El necesario conocimiento de los
 pormenores está concentrado en su departamento solamente. La necesidad
 de impersonalismo lleva consigo uniformidad en la administración, y esto,
 a su vez, supone un código de precedentes, a través del cual resulta difícil
 que se abra paso el reconocimiento de un principio nuevo. Los expertos en
 un ramo, además, tienden a ampliar el campo que administran hasta sus
 últimos confines, y el afán de poder aumenta con aquello que lo nutre:
 Los últimos treinta años, por ejemplo, han contemplado el abandono cada
 vez mayor por parte del Parlamento de toda efectiva fiscalización sobre la
 actuación departamental. Hasta la intervención judicial ha tenido que ren-
 dirse ante la necesidad de la discreción administrativa, ya que los procesos
 judiciales son demasiado engorrosos para tramitarlos con la escrupulosidad
 que exigen los aspectos técnicos. Cuando la maquinaria legislativa trata
 de entremeterse, como ocurre en los Estados Unidos, el resultado es fatal
 para los expertos y para una administración acertada.

Hemos llegado, en fin, a una situación en que es preciso dejar sentados
 ciertos principios sencillos. a) En los países organizados sobre el modelo del
 parlamentarismo inglés, el poder legislativo, debido a la extensión y urgencia
 de sus ocupaciones, no puede hacer otra cosa que aceptar o rechazar las
 conclusiones de los ministros. b) Las conclusiones de los ministros, basadas for-
 zosamente en informaciones que requieren personas competentes para su
 formulación e interpretación, son casi siempre las de los altos funcionarios
 del departamento ministerial respectivo. e) En el departamento existe una con-
 stante tendencia en favor de la cautela. El ministro ha de asumir la respon-
 sabilidad por los errores de sus subordinados y se ha hecho un punto de ho-

nor en tales subordinados el que los err-res sean los munes; la manera más sencilla de lograrlo es reducir lo más posible la esfera de las novedades. El sistema de nombramiento por oposición o examen de competencia, adoptado como precaución necesaria contra los peligros de la influencia, significa que el joven funcionario asciende en el departamento, y que su ascenso depende en gran parte de la recomendación de sus superiores. Siendo así las cosas, puede lograrse con demasiada facilidad una elevada recompensa a base de ajustarse al código del departamento. En todo caso, un nombramiento desde fuera es muy mal visto, y podrá comprobarse que la mayor parte de los funcionarios logran su ascenso por antigüedad. Esto, como norma, equivale a confundir la antigüedad con la experiencia. En los Estados Unidos no puede decirse que exista una burocracia en el sentido europeo del término; lo reducido de los sueldos y el funcionamiento del sistema del despojo impiden la continuidad en el servicio tal como se conoce en Europa. Pero este sistema tiene grandes inconvenientes: El carecer de atractivo para que los hombres capaces se dediquen al servicio cýfl con el consiguiente bajo nivel en la calidad del trabajo administrativo. La discontinuidad en los cargos más altos del departamento resulta a veces peor que la excesiva continuidad.

Vale la pena observar que estas características indeseables de la burocracia no se dan tan solo, ni mucho menos, en el servicio del Estado, sino que concurren allá donde exista una organización en gran escala. Sindicatos, iglesias, instituciones de trabajo social, grandes sociedades industriales, todas estas organizaciones se ven obligadas, por la cuantía de los intereses que representan y por su complejidad, a compartir los mismos hábitos de la burocracia. El hecho de que los funcionarios tengan pleno conocimiento de los detalles técnicos de su trabajo lleva consigo el aumento del poder que tienen en sus manos. La necesidad de normas da lugar a una reglamentación estereotipada. Las innovaciones no inspiran confianza, ya que suponen prescindir de la rutina habitual. El hecho, por ejemplo, de influir en un gran partido político para que cambie de orientación suscita el recelo de sus dirigentes; el esfuerzo para persuadir a una gran empresa constructora de buques para que sustituyan el hierro por el acero; la dificultad de **convertir** una caja para asistencia de los obreros en una organización caritativa por el escepticismo en cuanto a lo que habrá de averiguarse; todos estos no son más que meros ejemplos de la fuerza de la costumbre en quienes se han especializado en un determinado departamento. Es raramente difícil en un congreso sindical que los funcionarios arrastren a los delegados para que acepten orientaciones sobre las cuales tengan sus dudas como individuos. Una gran empresa de negocios, mientras obtenga dividendos, no ha de preocuparse por sus accionistas. La Iglesia católica se vanagloria de no haber cambiado desde su fundación, y los innovadores han tenido siempre que optar entre el cisma y la sumisión. Aun en un Estado relativamente nuevo como es la República Soviética, los procedimientos del partido comunista son objeto de innumerables acusaciones de esta clase dirigidas contra los funcionarios.

En una empresa en gran escala, los hombres que deseen evitar responsabilidades (y esto es lo que desean en su mayoría) tienen forzosamente la tendencia a evitar grandes experimentos. En una democracia política esto

se convierte lógicamente en un hábito cuando prevalece la tendencia a un sistema burocrático. Nada se emprenderá en interés del pueblo sin que éste lo exija. La dificultad de atender a las demandas motivará que se exageren las proporciones de las mismas; se pondrá un compás de espera a la información necesaria para tomar una decisión, muchas veces con la excusa de que es contrario al interés público el dar publicidad, y otras alegando que el resultado sería demasiado costoso. Se tomarán decisiones sin indicar los motivos que han inducido a tomarlas, o dejarán de tomarse hasta que, como dijo Bacon, las cosas "se resuelven por sí solas". De ello resulta que predomine la discreción, el secreto, el conservadurismo, todo lo que permita continuar en el poder.

En los tiempos modernos las burocracias, dejando **aparte** la Rusia del régimen zarista, raramente ha podido decirse que estuvieran totalmente corrompidas. La mayor parte de las ventajas de que gozan (inamovilidad, jubilación, aumentos de sueldos, vacaciones anuales) están reconocidas como secuela necesaria de un trabajo concienzudo. Tampoco se ha observado la tendencia al nepotismo que caracterizó los tipos anteriores. Desde luego, se han producido escándalos; especialmente en Francia han ocurrido casos dignos del *ancien régime*. Pero cabe, en términos generales, afirmar que, en su aspecto político, la moralidad económica del servicio civil moderno supera considerablemente a la que se observa en las empresas privadas.

Sus defectos provienen de la dificultad de fiscalizar a los expertos de cada departamento en que la acción depende de conocimientos especiales que, por regla general, sólo ellos poseen y en que los errores en una innovación pueden acarrear graves consecuencias. La extensión y el volumen de un Estado moderno tienden de hecho a convertir su gobierno en una oligarquía de especialistas, cuya rutina es alterada por la ocasional irrupción de un afeónado de buena fe. En Inglaterra cabe decir que la eficacia técnica del servicio civil ha hecho posible evitar muchos de los grandes defectos de la burocracia, porque el largo tiempo de servicio de distinguidos estadistas les da unas facultades de dirección que difícilmente podrían lograrse en otra parte. En Alemania, en cambio, al menos hasta 1916, el estadista en funciones tendía a ser el supremo burócrata que podía evitar las consecuencias, a que había que exponerse en Inglaterra de tener que hacer frente al veredicto popular. Además el sistema Inglés de constante y cuidadosa inspección en todos los aspectos del servicio civil ha hecho posible la introducción de una auténtica flexibilidad de organización a relativamente frecuentes intervalos. Pero todavía cabe asegurar que en Inglaterra, como en todas partes, el contacto entre el servicio civil por un lado y la asamblea legislativa y el público en general, por otro, es demasiado aleatorio e incoherente.

*

"Burocracia" tiene en la ciencia social contemporánea un significado muy distinto del que se le da en el anterior ensayo. La comprensión de este otro significado supone dar un importante paso hacia la comprensión de la sociedad en que vivimos.

En la ciencia social contemporánea se emplea el término burocracia para indicar un *tipo general* de organización humana que, por significativos conceptos, se distingue de otros tipos de organización humana. Como tipo de organización, la burocracia ofrece características buenas y malas. Sus "malas" características se encuentran entre las que incluye el término cuando se emplea en su sentido popular y despectivo; en cierto modo, las dos acepciones del término se sobreponen una a otra. Pero los dos empleos pueden distinguirse claramente. Uno, el popular, es connotativo, emocional, impreciso; el otro es denotativo, analítico, preciso.

El autor de los siguientes pasajes, Max Weber (un alemán quien murió en 1920) fue uno de los grandes especialistas en historia, y dichos pasajes son parte de lo que uno de los traductores de Weber denomina acertadamente "una formulación clásica de las características de la organización burocrática". Otros eruditos podrían sostener -y sostienen- que en tal o cual aspecto se equivocó Weber en su análisis de la burocracia como tipo de organización humana. Pero, en su mayor parte, su análisis es aceptado como verídico y significativo.

La erudición de Weber abarca diversas culturas y se extiende a través de los siglos. Trató de apreciar la sociedad humana como un todo, a fin de formular un sistema para clasificar y analizar todas las instituciones humanas. No es éste el lugar adecuado para presentar, aunque sea en resumen, su sistema de sociología, pero es interesante comentar dos o tres aspectos de sus ideas, a fin de que los pasajes que abajo se transcriben puedan verse en perspectiva.

En el análisis de Weber hay tres tipos principales de autoridad o principios de "legitimidad" en la organización humana. Uno de ellos es la "autoridad tradicional", autoridad sancionada simplemente por el tiempo y la posición aceptada del que la ejerce. Este tipo de autoridad tiende a caracterizar las sociedades primitivas, o sociedades "civilizadas" en que el derecho y la ciencia son rudimentarios. Otro tipo de autoridad es la "autoridad carismática" basada en cualidades personalidades de jefatura o magnetismo y que puede ir acompañada de la creencia de que el jefe carismático es sobrehumano. Este tipo de autoridad es el que se atribuye al héroe guerrero o al profeta religioso. El tercer tipo de autoridad es el "racional" o "autoridad legítima". Esta es la que se basa en un conjunto de normas aceptadas como "legítimas" por los miembros de una organización. La autoridad legítima es inherente al cargo, no a la persona, y nadie puede ejercerla si no ha ocupado el cargo "de acuerdo con las normas".

Este tercer tipo de autoridad legítima en la organización bu-

mana va de la mano con la burocracia; la burocracia es la forma típica en que se institucionaliza la autoridad racional o legítima. Más o menos bien desarrolladas, las organizaciones burocráticas han aparecido acá y acullá en la historia, pero fue en la civilización occidental, durante los últimos cien años, donde la burocracia llegó a su florecimiento. De hecho, nuestra civilización es característicamente burocrática en su organización, y esto no es menos cierto por lo que respecta a la organización tanto privada como pública. Gran parte de los estudios de amplio alcance de Weber tuvo por objeto probar las causas y las bases de la organización burocrática. Sus conclusiones fueron que la organización burocrática tiene condiciones necesariamente ideológicas y técnicas que deben cumplirse antes de que la misma llegue a su plenitud. Corre parejas, por ejemplo, con el progreso de los sistemas jurídico y monetario. Las organizaciones lo mismo que los organismos tienen elementos circundantes, y así como los organismos han de estudiarse en relación con sus elementos circundantes, lo mismo ocurre con las organizaciones, si hemos de lograr entenderlas.

Algo de lo que Weber tiene que decir en los extractos que seguidamente consignaremos parecerá puerilmente obvio; otras cosas resultarán innecesariamente formales o abstractas, ya que está presentando un análisis de lo que hemos vivido con todas nuestras vidas. Pero es propio del genio presentarnos en una nueva luz y por primera vez lo que es evidente.

Burocracia *

MAX WEBER'

Características de la burocracia

La esfera oficial moderna funciona de la siguiente específica manera:

1. Existe el principio de zonas de precisa y oficial jurisdicción, que están generalmente reguladas por normas, es decir, por leyes o reglamentos administrativos.

1. Las actividades reglamentarias requeridas para los fines de la estructura gobernada burocráticamente están distribuidas de una manera fija como deberes oficiales.

2. La autoridad que ha de dar las órdenes necesarias para el cumplimiento de tales deberes está distribuida de una manera estable y se halla estrictamente delimitada por normas relativas a los medios coercitivos, físi-

o De Max Weber: *Essays in Sociology*, traducido por H. H. Gerth y C. Wright Milis. Derechos de propiedad reservados, 1946, por la Imprenta de la Universidad de Oxford, Inc.

cos, sacerdotales, o de otra clase que puedan ser supuestas a disposición de los funcionarios.

3. Se han tomado disposiciones metódicas para el reglamentario y continuo cumplimiento de esos deberes y para el ejercicio de los derechos correspondientes; no se emplea más que a personas que reúnan las condiciones exigidas en términos generales para el servicio.

En un gobierno público y legítimo esos tres elementos constituyen la "autoridad burocrática". En el campo económico privado, constituyen la administración "burocrática". La burocracia así entendida está plenamente desarrollada solamente en el Estado moderno en comunidades políticas y religiosas y, en la economía privada solamente en las instituciones más avanzadas del capitalismo. Un cargo de autoridad permanente y público, con jurisdicción precisa, no es la regla histórica sino más bien la excepción. Y esto se observa incluso en grandes estructuras políticas tales como las del antiguo Oriente, los imperios de conquista germánico y mongol, o muchas estructuras del Estado feudal. En todos esos casos el gobernante ejecuta las más importantes medidas por medio de personas de su confianza, compañeros de mesa o servidores de la corte. Sus atribuciones y autoridad no están delimitadas concretamente y tienen vigencia temporal para cada caso.

II. Los principios de jerarquía oficial y de niveles de grado de autoridad implican un sistema de firmemente ordenada superioridad y subordinación en que los cargos más bajos están supeditados a los más altos, los cuales tienen facultades de revisión. Este sistema ofrece a los gobernados la facultad de apelar contra la decisión de un funcionario inferior ante su autoridad superior, en una forma concretamente regulada. Con el pleno desarrollo del tipo burocrático, la autoridad oficial está organizada monocráticamente. El principio de la autoridad oficial jerárquica se encuentra en todas las estructuras burocráticas: en las estructuras estatal y eclesiástica, así como en las organizaciones de grandes partidos y empresas privadas. No afecta al carácter de la burocracia el que su autoridad sea calificada de "pública" o de "privada".

Cuando se cumple plenamente el principio de "competencia" jurisdiccional, la subordinación jerárquica -al menos en las funciones públicas- no implica que la autoridad "más alta" esté simplemente autorizada para hacerse cargo de los asuntos de la "inferior". Desde luego, lo normal es lo contrario. Una vez establecido y habiendo llenado su misión, un empleo tiende a continuar existiendo y a ser aprovechado por otro funcionario.

III. La administración de los modernos cargos oficiales se basa en documentos escritos ("los archivos"), que se conservan en su forma original. Existe, por tanto, un cuerpo de empleados subalternos y escribientes de todas clases. El cuerpo de funcionarios activamente empleados en una oficina "pública", juntamente con sus respectivos accesorios de implementos materiales y los archivos, constituyen un "negociado". En la empresa privada el "negociado" suele denominarse "departamento",

En principio, la moderna organización del servicio civil separa el negociado del domicilio particular del funcionario y, en general, la burocracia segrega actividad oficial como algo distinto de la esfera de la vida privada. Los asuntos y el equipo públicos están divorciados de la vida privada del

funcionario. Esta condición es en todas partes el resultado de una larga práctica, que en la actualidad se sigue tanto en las empresas públicas como en las privadas; en estas últimas el principio se extiende hasta el empresario jefe. En principio, las funciones oficiales se separan de las personales, la correspondencia comercial de la privada, y el capital de la empresa de la fortuna privada. Cuanto más consistentemente moderno sea el tipo del negocio, la administración se orienta hacia la mayor diferenciación posible. Los principios de este proceso se remontan a la Edad Media.

Es característico del empresario moderno el que se conduzca como el "primer funcionario" de su empresa, de la misma manera que el jefe de un Estado burocrático específicamente moderno habla de sí mismo como "el primer servidor" del Estado. La idea de que las actividades de una dependencia oficial del Estado sean, intrínsecamente distintas en carácter de las funciones propias de la economía privada es una noción del continente europeo y, por vía de contraste, es totalmente extranjera para el sistema americano.

IV. La administración oficial, al menos toda administración oficial especializada -y tal administración es típicamente moderna- presupone generalmente una preparación concienzuda y especializada. Esto se aplica cada vez más a los jefes y empleados de las empresas privadas, de la misma manera que se aplica a los funcionarios públicos.

V. Cuando las funciones propias de un cargo han llegado a su pleno desarrollo, la actividad oficial exige plena capacidad de trabajo del funcionario, sin tener en cuenta el hecho de que sus horas de oficina estén firmemente delimitadas. En el caso normal, esto no es sino el producto de un largo desarrollo, lo mismo en la esfera pública que en la privada. Antiguamente, en todos los casos, el estado normal de las cosas era al revés: los asuntos oficiales eran considerados como una actividad secundaria.

VI. El desempeño de un cargo está sujeto a reglas generales, que son más o menos estables, más o menos completas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de esas reglas representa un aprendizaje técnico especial con que cuentan los funcionarios. Éste comprende jurisprudencia, o manejo administrativo o de negocios.

La sujeción a reglas del desempeño de un moderno cargo oficial está profundamente ajustada a su propia naturaleza. La teoría de la moderna administración pública, por ejemplo, supone que la facultad para dictar ciertas órdenes por decreto -que ha sido legalmente concedida a las autoridades públicas- no autoriza al negociado o dependencia oficial para regular la materia por órdenes dadas para cada caso concreto, sino únicamente para regularla en términos abstractos. Esto presenta un manifiesto contraste con la regulación de todas las relaciones relativas a privilegios individuales y concesiones de favor, que predomina totalmente en la esfera patrimonial, al menos en cuanto a que estas relaciones no han sido fijadas por una tradición consagrada.

La posición del funcionario

Cuanto acabamos de decir determina, por lo que respecta a la posición interna y externa del funcionario, los resultados siguientes:

l. El ser funcionario obedece a una "vocación". Esto lo demuestra, primeramente, la necesidad de seguir un riguroso curso de preparación, que exige una plena capacidad de trabajo durante largo tiempo y, en general, un examen especial obligatorio, que son requisitos previos para ocupar el cargo. Además, lo característico de la posición de un funcionario son sus deberes. Esto determina la estructura de sus relaciones de la siguiente manera: Legal y realmente, el desempeño de un cargo no se considera como una fuente de ingresos que pueda explotarse para obtener rentas o emolumentos, como ocurría normalmente durante la Edad Media o en los albores de los tiempos modernos. Ni tampoco el desempeño de un cargo está considerado como un cambio de servicios por su equivalente en dinero, como ocurre en los contratos de libre trabajo. El aceptar un cargo, incluso en la economía privada, se considera como la aceptación de una obligación específica de fiel manejo o administración a cambio de asegurar la existencia. Es forzoso, por la índole concreta de la moderna lealtad a un cargo, en el tipo puro, que la relación que se establezca no sea con respecto a *una persona*, como ocurre con la fidelidad de un vasallo o un discípulo en las relaciones de fidelidad feudales o patrimoniales. La fidelidad moderna se refiere a finalidades impersonales o funcionales...

n. He aquí la forma que sirve de ejemplo en cuanto a la posición personal del funcionario:

1. Tanto si desempeña un cargo en una oficina privada como en una dependencia pública, el moderno funcionario se esfuerza siempre por lograr, y habitualmente lo consigue, una distinta *consideración social* en comparación con el gobernado. Su posición social está garantizada por normas preestablecidas de rango y orden y, para el funcionario público, por especiales conceptos del código penal relativos a "injurias a funcionarios públicos" y "menosprecio" del Estado y de las autoridades del orden eclesiástico.

La auténtica posición social del funcionario es normalmente más elevada donde, como en los viejos países civilizados, prevalecen las condiciones siguientes: una fuerte exigencia de que la administración sea llevada por personas competentes; una fuerte y estable diferenciación social donde el ejercicio de un cargo derive principalmente de estratos privilegiados social y económicamente a causa de la distribución social del poder; o donde lo costoso de la preparación exigida y las convenciones relativas a categoría social lo realcen. La posesión de títulos profesionales -que ha de estudiarse en otro lugar- suele estar relacionada con la aptitud para el cargo. Naturalmente, tales títulos o diplomas respaldan el elemento de "categoría" en la posición social del funcionario...

Habitualmente, la consideración social de los funcionarios como tales es especialmente baja allá donde tienen escasa consistencia la demanda de una administración competente y las convenciones relativas a la categoría social. Este es especialmente el caso de los Estados Unidos; es también el caso de países nuevos debido a lo extenso de su campo para obtener beneficios y a la gran inestabilidad de su estratificación social.

2. El tipo puro de funcionario burocrático es el *nombrado* por una autoridad Superior. Un funcionario *elegido* por los gobernados no es una figura puramente burocrática. Desde luego, la formal existencia de una elección

no implica por sí misma que no exista un nombramiento a pesar de la elección; en cargos del Estado, especialmente, el nombramiento por los jefes de partido. Sea o no sea éste el caso, ello no depende de disposiciones legales sino de la manera como funcione el mecanismo de los partidos. Una vez firmemente organizados, pueden los partidos convertir una libre elección en la simple aclamación de un candidato designado por el jefe del partido. Por regla general, no obstante, una elección formalmente libre se convierte en una lucha, encauzada de acuerdo con determinadas normas, de la que resulte una votación favorable para uno de los dos candidatos que se han designado.

En todo caso, la designación de funcionarios por medio de una elección entre los gobernados modifica el carácter estricto de la subordinación jerárquica. En principio, un funcionario así elegido tiene una posición autónoma frente a su superior. Al funcionario elegido no le llega su posición "desde arriba" sino "desde abajo", o al menos no procede de una autoridad superior de la jerarquía oficial, sino de los poderosos hombres de partido ("padrinos") los que también determinan su futura carrera. La carrera de un funcionario elegido no depende, al menos primordialmente, de su jefe en la administración. El funcionario que no es elegido sino nombrado por un jefe *suele* actuar con más exactitud, desde un punto de vista técnico, porque, siendo iguales todas las demás circunstancias, es más lógico que sean simplemente aspectos de actuación y cualidades personales lo que determine su elección y su carrera. Como legos que son, pueden los gobernados estar enterados del grado en que un candidato sea técnicamente competente para el cargo únicamente por lo que indique la experiencia y, por lo tanto, después de su actuación. Además, en toda clase de selección de funcionarios por elección, los partidos, como es natural, no dan una importancia decisiva a consideraciones de competencia o capacidad sino a los servicios que su correligionario preste al partido que lo apadrina. Esto ocurre en toda clase de nombramientos de funcionarios por elección, ya se trate de la elección formalmente libre de funcionarios designados en realidad por los partidos que los apadrinan, al formar la lista de candidatos, o de la libre designación por un jefe que fue a su vez elegido. Pero el contraste es relativo, ya que análogamente concurrían parecidas condiciones cuando monarcas legítimos y sus subordinados nombraban a los funcionarios, con la excepción de que entonces la influencia de sus partidarios era más difícil de regular.

3. Normalmente, la posición del funcionario es vitalicia, al menos en las burocracias públicas; y esto se incrementa en el caso de estructuras similares. Como regla de hecho se supone el *cargo vitalicio*, aun allí donde se suele dar noticia de ratificaciones periódicas. En contraste con quien trabaja en una empresa privada, el funcionario público es normalmente inamovible. No obstante, el cargo vitalicio por ley o de hecho no es reconocido como un derecho oficial a la permanencia en el cargo, como fue el caso de muchas estructuras de autoridad en tiempos pasados. Allí donde han arraigado las garantías legales contra un cese o traslado arbitrario sirven simplemente para garantizar el respeto al concreto cumplimiento de los deberes oficiales, al margen de toda consideración personal. Este es en Alemania el caso por

lo que respecta a todos los funcionarios judiciales y, cada vez más; a todos los funcionarios administrativos.

4. El funcionario percibe una reglamentaria compensación *pecuniaria* de un *salario* normalmente ya establecido y la seguridad para la vejez, representada por una pensión. El salario no se mide como premio por el trabajo realizado sino de acuerdo con el cargo, es decir, de acuerdo con la clase de función (el rango o la categoría) y, además, posiblemente según la duración o el tiempo de prestación de los servicios. La relativamente grande seguridad de los ingresos del funcionario, así como la compensación que representa la consideración social, hace que el cargo sea una posición apetecible, especialmente en países en que ya no hay ocasiones para hacer fortuna en las colonias. En tales países esta situación permite que los sueldos de los funcionarios sean relativamente bajos.

5. El funcionario puede "hacer carrera" dentro del orden jerárquico del servicio público. Ascende desde un cargo más modesto y de paga más reducida a posiciones más elevadas. El funcionario de tipo medio desea naturalmente una determinación mecánica de las condiciones para ascender, sino en cuanto al grado o categoría al menos en cuanto a sueldo. Desea que tales condiciones se fijen en atención a la antigüedad, o posiblemente de acuerdo con grados alcanzados en un perfeccionado sistema de exámenes de competencia. En una y otra parte, tales exámenes imprimen su carácter *indelebilis*, o sea, como lo que se llama el "pliegue profesional" en el funcionario y tienen para su carrera un efecto que perdura toda la vida. A esto se añade el deseo de restringir el derecho al cargo y la tendencia cada vez mayor a crear un **espíritu** de clase y asegurar el bienestar económico. Todo ello ha hecho surgir la tendencia a considerar los cargos como "prebendas" de quienes reúnen las condiciones que dan los títulos profesionales. La necesidad de tener en consideración las personas en general y las calidades intelectuales aunque los títulos o certificados de enseñanza sean de categoría inferior, ha motivado que los más altos cargos políticos, especialmente los de "ministro", sean provistos principalmente sin referencia a tales títulos o certificados de estudios.

*

El texto consignado más arriba es fundamentalmente un análisis y descripción de un tipo de burocracia. En el texto siguiente sostiene Weber la "superioridad" de la organización burocrática y desarrolla la tesis de que, desde luego, el mundo moderno depende de la burocracia. Una sociedad en gran escala, técnicamente avanzada, por así decirlo depende para su existencia de la superior "eficiencia" del tipo burocrático de organización. La burocracia es no menos un aspecto de las instituciones capitalistas que de las instituciones gubernamentales, cosa contraria a una creencia muy generalizada. Y aun cuando los socialistas hayan condenado históricamente la burocracia no menos que los capitalistas, el so-

cialismo no menos que el capitalismo -y quizá más- depende para su realización de fórmulas burocráticas.

Estas son ideas contradictorias. ¿Son ciertas? De ser correcta la tesis de que la organización burocrática es una necesidad para una sociedad que trate de vivir de la manera acostumbrada propia de la moderna civilización occidental, resultará que el gran debate histórico entre "capitalismo" y "socialismo" es una pura abstracción sin más sentido que una perturbación atmosférica sin significación alguna.

¿En qué se basa la tesis de que la burocracia es "técnicamente superior"? La mayor parte de los estudiantes norteamericanos de administración de la generación pasada se mostraron en general de acuerdo con este criterio. Quizá la burocracia *sea* superior en cierto sentido. Pero en este caso ¿qué diremos de la democracia en que estamos orgullosos de vivir? ¿Es la burocracia superior a la democracia? Los estudiantes de administración pública norteamericanos han sostenido, paradójicamente, una sólida fe en la democracia y al mismo tiempo han estado firmemente convencidos de la superioridad del "tipo monocrático de administración burocrática". Mucho ingenio se ha derrochado para reconciliar dos criterios que parecen contradictorios a primera vista. En el ensayo de Woodrow Wilson con que inicia el capítulo "Estudio de la administración pública" puede verse una muestra del ingenio desplegado a que acabarnos de referimos.

*El tipo monocrático de administración burocrática **

MAX WEBER

La experiencia tiende universalmente a demostrar que el tipo puramente burocrático de organización administrativa -es decir, la variedad monocrática de la burocracia- es, desde un punto de vista puramente técnico, capaz de alcanzar el más alto grado de eficiencia y, en este sentido, es formalmente el medio más racional conocido de lograr una dirección imperativa de los seres humanos. Es superior a cualquier otra forma en precisión, estabilidad, rigor de disciplina y merecedora de confianza. Esto hace, pues, posible un especialmente alto grado de acierto en el cálculo de resultados por lo que respecta a los jefes de la organización y a los que actúan en relación con la

* De *The Theory of Social and Economic Organization*, traducida por A. M. Henderson y Talcott Parsons. Derechos reservados, 1947, por la Imprenta de la Universidad de Oxford, Inc.

la burocracia

misma. Es finalmente superior tanto en intensidad de eficiencia como en alcance de sus operaciones y es formalmente capaz de ser aplicada a toda clase de tareas administrativas.

El desarrollo de la moderna forma de organización de grupos corporativos en todos los campos corre parejas con el desarrollo y continua extensión de la administración burocrática. Esto ocurre en la Iglesia y en el Estado, en el ejército, en los partidos políticos, empresas económicas, organizaciones para el fomento de toda clase de intereses, asociaciones privadas, clubes y otras muchas organizaciones más. Su desenvolvimiento es, si nos fijamos en los casos más notorios, el fenómeno más importante del moderno Estado occidental. Sean cuales fueren las formas que adopte, aun cuando no se ajusten a los tipos que hemos mencionado, tales como juntas representantes de estudiantes, comités parlamentarios, soviets, funcionarios honorarios, jueces no de carrera y demás, y aunque mucha gente se queje de los defectos de la burocracia, sería una vana ilusión el creer por un momento que las continuas labores administrativas pudieran llevarse al cabo en ningún campo sin los funcionarios que trabajan en las oficinas. El molde a que se ajusta la vida de hoy en día está cortado para ajustarse a ese patrón. Pues la administración burocrática es, lo mismo que otras cosas, siempre desde un punto de vista formal y técnico, el tipo más racional. Para las necesidades de ingente administración que prevalecen en la actualidad, es totalmente indispensable. No hay más alternativa que la burocracia o el **dilettantismo** o trabajo de aficionados en el campo de la administración.

El motivo esencial de la superioridad de la administración burocrática estriba en el conocimiento técnico que, a través del desarrollo de la técnica moderna y procedimientos comerciales en la producción de mercancías, se ha hecho absolutamente indispensable. En este respecto no hay diferencia alguna entre un sistema organizado sobre una base **capitalista** y otro con base socialista. Desde luego, si en el último caso llegare a lograrse un nivel comparable de eficiencia técnica, esto implicaría un enorme incremento en la importancia de la burocracia especializada.

Si los que están sujetos a la tramitación y fiscalización burocrática tratasen de eludir la influencia del existente aparato burocrático, ello **sería** posible únicamente creando una organización propia que estuviera igualmente sujeta al proceso de la burocratización. Análogamente, el **existente** aparato burocrático está previsto para continuar funcionando al servicio de intereses superiores materiales y objetivos, como son los intereses ideales o **espirituales**. Sin él, una sociedad como la nuestra -con separación de **funcionarios**, empleados y obreros de la propiedad de los medios de administración, dependiendo de la disciplina y de la preparación técnica- no **podría** seguir funcionando. La única excepción la constituirían ciertos grupos, como el campesinado, que están todavía en **posesión** de sus propios **medios de subsistencia**. Aun en el caso de una revolución violenta o de la ocupación por un enemigo, el mecanismo burocrático continuaría funcionando normalmente lo mismo que había funcionado al servicio del anterior gobierno **legítimo**.

La cuestión estriba siempre en quién pueda dominar y **regular** la **existente** máquina burocrática. Y tal dominio es posible solamente en un grado muy limitado para personas que no sean especialistas **técnicos**. Hablando en

términos generales, el funcionario técnico y permanente está más capacitado para cumplir su cometido a la larga que su superior nominal, el ministro del gabinete, que no es un especialista.

Aunque no haya sido el único, el sistema capitalista es innegable que ha desempeñado un papel de primer orden en el desarrollo de la democracia. Desde luego, sin ella no podría continuar la producción capitalista y cualquier tipo razonable de socialismo tendría simplemente que adoptarla y aumentar su importancia. Su desarrollo, en gran parte bajo los auspicios del capitalismo, ha creado una urgente necesidad de una administración estable, estricta, intensiva y calculable. Es esta necesidad la que asigna a la burocracia un papel esencial en nuestra sociedad como el elemento central en toda clase de administración en gran escala. S610 por reversión en cada campo -político, religioso, económico, etc.- sería posible a las organizaciones pequeñas escapar hasta cierto punto a su influencia. Por una parte el capitalismo, en su moderno nivel de desarrollo, tiende fuertemente a impulsar el desarrollo de la burocracia, aunque tanto el capitalismo como la burocracia proceden de muy diferentes fuentes históricas. Recíprocamente, el capitalismo es la base económica más razonable para la administración burocrática y permite que ésta se desarrolle en la forma más racional, especialmente porque, desde un punto de vista fiscal, proporciona los necesarios recursos monetarios.

Juntamente con estas condiciones fiscales de eficiente administración burocrática, existen ciertas condiciones de suma importancia en el campo de las comunicaciones y los transportes. La precisión del funcionamiento de éstos requiere los servicios ferroviarios, telegráficos y telefónicos, y depende cada vez más de ellos. Una forma socialista de organización no ~~alteraría~~ este hecho. Podría suscitarse la duda de si en un ~~sistema socialista sería posible~~ poner en práctica una organización burocrática tan rigurosa como ha sido posible en un orden capitalista. Pues, en realidad, el socialismo exigiría un grado todavía más alto de burocratización formal que el capitalismo...

La administración burocrática supone fundamentalmente el ejercicio de una dirección sobre la base del conocimiento. Esta es la característica que la hace específicamente técnica. Esto consiste por una parte en los conocimientos técnicos que, por sí mismos, son suficientes para consolidar una posición de extraordinaria fuerza. Pero, además de esto, las organizaciones burocráticas, o los que tienen poder para utilizarlas, tienen tendencia a aumentar todavía más sus facultades debido a que aumenta la competencia con la experiencia en el servicio, pues gracias a, ejercicio del cargo se adquiere un conocimiento especial de hechos y se cuenta con un fondo de documentos de gran utilidad. Aun cuando no sea peculiar de la administración burocrática, el concepto de "secretos oficiales" es típico de la misma. Esto está en relación con los conocimientos técnicos en forma análoga a la relación existente entre los secretos comerciales y la preparación técnica. Esto es un producto del ansia de poder.

La burocracia es superior en competencia o conocimientos, incluyendo los de carácter técnico y los de hechos concretos dentro de su propia esfera de interés, que habitualmente se limita al de los negocios privados, propios de una empresa capitalista. El empresario capitalista es, en nuestra sociedad,

el tipo único de capacidad para mantener una inmunidad, al menos relativa, de la sujeción al dominio del racional conocimiento burocrático. Todo el resto de la población ha tendido a organizarse en grupos corporativos en gran escala que están inevitablemente sujetos a la tramitación burocrática. Esto es tan inevitable como el predominio de las máquinas de precisión en la producción de mercancías en gran escala.

¿En qué se diferencian la administración pública y la privada?

El tránsito del capítulo anterior al presente no es más que un cambio de enfoque sobre el mismo tema. Ciertamente, la palabra "burocracia" es el término clave del trabajo que publicamos a continuación.

No obstante, el tema no es ahora "¿Qué es la burocracia?" sino: "¿En qué se diferencian la administración pública y la privada?" El que tienen mucho en común es cosa perfectamente clara y no podría negarlo ni aun el autor del siguiente trabajo, aunque su propósito es precisamente poner de manifiesto que existen diferencias esenciales. A su vez existen diferencias, y pocas personas podrían negar que tales diferencias sean importantes. Ciertamente hay no poco campo para discrepancias en cuanto a identidad, alcance y significado de las diferencias.

El autor del siguiente trabajo, Ludwig von Mises, representa una importante escuela ideológica entre los economistas. En su libro *Burocracia*, del que procede el trabajo seleccionado, sostiene en forma enérgica -quizá excesiva- una tesis que ha encontrado mucho respaldo entre economistas y entre el pueblo en general. Como pronto podremos ver, es ésta una tesis que el estudiante de administración es fácil que en el mejor de los casos la considere como una verdad a medias, y en el peor, como un error peligroso. Pero se trata de un punto de vista que merece ser tomado en serio. Cualquiera que se proponga impugnarlo deberá proveerse de buenas razones; si se percata de su honestidad intelectual y de su efectividad en el proceso político.

Lo esencial en el argumento de Von Mises es la tesis de que la diferencia entre el manejo de los negocios y la tramitación burocrática es fundamental porque la administración de los negocios tiene un incentivo y método de cálculo -es decir, la utilidad monetaria- inaplicable a la administración pública. De ello re-

sulta que no sólo es la eficiencia "una cosa enteramente distinta en los dos tipos de operaciones", sino que no hay un método válido para calcular la eficiencia o el éxito en la administración pública. Así que ésta va como al garete, sin brújula ni áncora.

La burocracia, usando el término para describir el tipo de administración a que no puede aplicarse la utilidad monetaria, es indudablemente un mal necesario. En cierto sentido, hasta llega a ser un bien. El gobierno no tiene más opción que utilizar la burocracia, y un gobierno de tipo adecuado y en adecuadas y limitadas zonas es mejor que la ausencia de gobierno. Pero el gobierno no debería nunca extenderse más allá de una pequeña, "necesaria" zona.

Sea cual fuere la posición que se adopte en estas materias, la mayor parte de los estudiantes de administración, pública o privada, se darán cuenta de que el argumento de Mises peca de exageración. Por ejemplo, ¿hay actualmente una sola rama de los negocios en que, al designarse un nuevo director, se dé a éste una sola orientación: obtener beneficios? ¿O pasa el nuevo director a integrar el conjunto de un cuerpo de "plan de acción de la compañía" y las operaciones de su dependencia quizá prescritas pormenorizadamente por reglamentos centralmente promulgados?

Se pregunta: ¿Hay afirmaciones similares que no estén confirmadas por los hechos?

Administración burocrática o

LUDWIG VON MISES

Se ha afirmado con frecuencia que la administración burocrática es incompatible con el gobierno democrático y sus instituciones. Esto es un error. La democracia supone la supremacía de la ley. Si fuera de otro modo, las personas que ocupan cargos serían unos déspotas irresponsables y arbitrarios y los jueces resultarían unos cadíes inconstantes y caprichosos. Los dos pilares del gobierno democrático son la primacía de la ley y el presupuesto.

La primacía de la ley significa que ningún juez o funcionario tiene derecho a entremeterse en cualesquier asuntos o condiciones individuales a menos que una ley válida lo obligue o lo faculte para ello. *Nulla poena sine lege*, ningún castigo que no esté ordenado por una ley...

Es en realidad una cosa lamentable el que un bribón eluda el castigo a causa de deficiencias de la ley. Pero resulta éste un mal menor en comparación con la arbitrariedad judicial. Si los legisladores se dan cuenta de que una ley es inadecuada, pueden dictar una ley satisfactoria para susti-

o De *Bureaucracy* (New Haven, 1944), págs. 40-56. Resumido. Reproducido con autorización de la Imprenta de la Universidad de Yale .

tuir la que no lo sea, pues ellos son los mandatarios del soberano: el pueblo, son, dentro de sus atribuciones, supremos y responsables ante los votantes. Si los votantes desaprueban los métodos aplicados por sus representantes, cuando llegue la siguiente elección, buscarán a otros hombres que conozcan mejor la manera de ajustar su actuación a la voluntad de la mayoría.

Lo mismo ocurre con el poder ejecutivo. También en este campo no hay más que una alternativa entre el gobierno arbitrario de funcionarios despóticos y el gobierno del pueblo y este gobierno, ejecutado a través de los instrumentos creados por la ley. Constituye un eufemismo el dar el nombre de gobierno a aquel en que los gobernantes sean libres de hacer lo que a ellos les parezca que proporciona a la comunidad una situación de bienestar y, en cambio; en el Estado en que la administración está sujeta a la ley los ciudadanos pueden hacer valer sus derechos ante un tribunal contra los excesos ilegales de la autoridad. El supuesto estado de bienestar no es otra cosa que el despotismo de los gobernantes. (Incidentalmente cabe apreciar que hasta un gobierno despótico no puede prescindir de reglamentos y tramitaciones burocráticas para no degenerar en un régimen caótico y desintegrarse en una multitud de minúsculos despotismos.) También la finalidad del estado constitucional es el bienestar público. El signo característico que lo distingue del despotismo es el que no sean las autoridades sino los representantes del pueblo debidamente elegidos los que hayan de decidir Qué es lo más conveniente para la comunidad. Este es el único sistema que hace al pueblo soberano y garantiza sus derechos de autodeterminación. Bajo este sistema los ciudadanos son soberanos no solamente el día de las elecciones sino, igualmente, entre una elección y otra.

La administración, en una comunidad democrática, no sólo está sometida a la ley, sino también al presupuesto. La fiscalización democrática es asimismo fiscalización presupuestaria. Los representantes del pueblo tienen las llaves del tesoro. No puede gastarse un solo centavo sin autorización del Parlamento, y es ilegal emplear los fondos públicos para cualesquier gastos distintos de los aprobados por el Parlamento.

La administración burocrática, en un régimen democrático, significa administración de estrecho acuerdo con la ley y el presupuesto. No es de incumbencia del personal administrativo ni de los jueces averiguar qué es lo que habría de hacerse en interés del bienestar público ni cómo habrían de gastarse los fondos públicos. Esta es labor del soberano, o sea, del pueblo y sus representantes. LOS tribunales, las diversas dependencias de la administración, el ejército y la marina hacen lo que la ley y el presupuesto les ordenan. No son ellos sino el soberano quien dirige la política...

La afirmación de que la administración burocrática es un instrumento indispensable del gobierno democrático resulta paradójica. Muchos podrían objetarla, pues son demasiados los que están acostumbrados a considerar el gobierno democrático como el mejor sistema de gobierno y la administración burocrática como uno de los grandes males. ¿Cómo pueden andar juntas esas dos cosas, una buena y otra mala?

A esas objeciones podemos responder una vez más que la burocracia no es en sí ni buena ni mala. Es un método de administración que puede aplicarse en diversas esferas de la actividad humana. Hay un determinado caro-

po, el del manejo del aparato del gobierno, en que hay que recurrir necesariamente a los métodos burocráticos. Lo que mucha gente considera en la actualidad como un mal no es la burocracia como tal, sino la expansión de la esfera en que se aplica la administración burocrática. Esta expansión es consecuencia inevitable de la progresiva restricción de las libertades, del ciudadano individual, de la tendencia inherente a las políticas económicas y sociales del momento actual hacia la sustitución de la dirección del gobierno por la iniciativa privada. La gente reniega de la burocracia, pero lo que en realidad les preocupa son los manejos para hacer que el Estado sea socialista y totalitario.

Siempre ha habido burocracia en América. La administración de las aduanas y del servicio exterior ha sido siempre manejada de acuerdo con principios burocráticos. Lo que caracteriza nuestro tiempo es la expansión de la esfera de intromisión del gobierno en los negocios y en muchos otros aspectos de la vida del ciudadano. Y esto da por resultado de una sustitución de la administración burocrática por la administración utilitaria.

Características esenciales de la administración burocrática

Los juristas, los filósofos y los políticos velan por la supremacía de la ley desde un ángulo distinto del que interesa en el presente libro. Desde su punto de vista, la principal función del derecho es limitar el poder de las autoridades y de los tribunales para causar daños al ciudadano individual y para restringir sus libertades. Si se asigna a las autoridades la facultad de encarcelar y aun de matar a las personas, ha de poder restringirse y circunscribirse claramente este poder. En otro caso, los funcionarios públicos o los jueces se convertirían en déspotas irresponsables. La ley determina las condiciones en que el juez tiene el derecho y el deber de sentenciar y el policía el de disparar sus armas, La ley protege al pueblo contra las arbitrariedades de quienes ocupan cargos de autoridad.

El punto de vista en que se sitúa este libro es un tanto diferente. Aquí tratamos de la burocracia como un principio de administración y organización técnica. Este libro estudia las normas y los reglamentos no simplemente como medios de protección para el pueblo y para salvaguardar los derechos del ciudadano y su libertad sino como medidas para la ejecución de la voluntad de la suprema autoridad. La necesidad de limitar el albedrío de los subordinados se halla presente en toda organización. Cualquier organización se desintegraría si faltasen tales restricciones. Nuestra labor consiste en investigar las características peculiares de la administración burocrática y establecer su distinción de la administración comercial o de negocios.

La administración burocrática es una administración que está obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un organismo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones.

La administración comercial o utilitaria es una administración orientada con fines de lucro. El objetivo de la administración comercial es la obtención de beneficios. Como quiera que el éxito o el fracaso en **obtener** dicha

finalidad puede obtenerse teniendo en cuenta no sólo lo relativo al negocio en conjunto sino también a cada una de sus partes, resulta factible descentralizar tanto la administración como la contabilidad sin comprometer la unidad de las operaciones y el logro del objetivo perseguido. Puede dividirse la responsabilidad. No hay necesidad de limitar lo discrecional en las facultades de los subordinados por otras normas y reglamentos que los que apoyen toda las actividades de la empresa, es decir, el hacer que sus operaciones **den** utilidades.

Los objetivos de la administración pública no pueden medirse en términos monetarios. **Si** pueden regularse por métodos de contabilidad. Fijémonos en un sistema de política que abarca toda la nación, tal como la FBI (Oficina Federal de Investigaciones). No hay modo de precisar si los gastos cubiertos por una de sus dependencias regionales o locales fueron o no excesivos. **Los** gastos de una central de policía no son recuperados por su acertada administración y no varían en proporción a los resultados obtenidos. Si el jefe de toda la dependencia hubiera de dar a los jefes de centrales subordinadas carta blanca por lo que respecta a gastos, el resultado sería un **gran** aumento de los mismos, ya que los jefes de todas las dependencias procurarían mejorar el servicio todo lo posible. Entonces resultaría imposible para el jefe de todos ajustar los gastos a las cantidades asignadas por los representantes del pueblo o a cualesquier otros límites. Y esto no porque la minuciosidad de los reglamentos administrativos precise lo que pueda gastarse en cada dependencia en limpieza de los locales, reparaciones de mobiliario, alumbrado y calefacción. En un negocio particular tales cosas deben dejarse a la **discreción** del gerente local responsable, el cual no gastará más de lo necesario porque se tratará, como quien dice, de su dinero; si gasta el dinero de la empresa, arriesga las utilidades de la sucursal y, por tanto, perjudica indirectamente sus propios intereses. Pero muy otra cosa es lo que ocurre con el jefe de una agencia del gobierno, pues gastando más dinero del que puede, muchas veces, a la larga, mejora los resultados de su dirección de los asuntos. Hay que imponerle economía reglamentariamente.

En la administración pública no hay relación entre ingresos y gastos. Los servicios públicos no tienen más que gastos, y el insignificante ingreso proveniente de fuentes especiales (por ejemplo, la venta de impresos por la **Oficina** Impresora del Gobierno) es más o menos circunstancial. Los Ingresos procedentes de las tarifas aduanales y de los impuestos no son "producidos" por el aparato administrativo. Su fuente es la ley, no las actividades de los funcionarios de aduanas ni de los recaudadores de impuestos. No tiene **mérito** alguno el recaudador de ingresos internos por el hecho de que los residentes de su distrito sean más ricos y paguen impuestos más elevados que los de otro distrito. El tiempo y el esfuerzo requeridos por el manejo administrativo del impuesto sobre la renta no están en proporción del volumen imponible respectivo.

En la administración pública no existe precio de mercado para sus logros. **Esto** hace **indispensable** que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con principios **totalmente** distintos de los que se aplican con fines utilitarios.

Ahora estamos en posibilidad de dar una definición de la administración pública: Administración pública es el método aplicado en la dirección de los

asuntos administrativos cuyo resultado no supone valor crematístico alguno en el mercado. Recuérdese: no decimos que un manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino que no tiene precio en el mercado, que su valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y, consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios.

Si comparamos las condiciones de dos países, supongamos Atlantis y Thule, podremos establecer muchas importantes cifras estadísticas de cada uno de ellos; la extensión de su terreno, el número de su población, la proporción de nacimientos y defunciones, el número de analfabetos, o el de los crímenes cometidos, y muchos otros datos demográficos. Podremos determinar el valor en dinero de los ingresos de todos los ciudadanos, el valor en dinero del anual producto social, el valor en dinero de las mercancías importadas y exportadas, y muchos otros datos económicos. Pero no podremos asignar ningún valor aritmético al sistema de gobierno y de administración. Esto no significa que neguemos la importancia del valor de un buen gobierno. Significa únicamente que no existe vara de medir para determinar ese valor; que no es posible expresarlo en cifras.

Bien podría ser que la cosa más importante en Atlantis fuera un buen sistema de gobierno. Bien pudiera ser que Atlantis debiera su prosperidad a sus instituciones constitucionales y administrativas, pero no podemos compararlas con las de Thule de la misma manera que podríamos comparar otras cosas, por ejemplo, el tipo de los salarios o el precio de la leche.

La administración burocrática es una administración de asuntos que no podemos valorar por un cálculo económico.

El misterio de la administración burocrática

El ciudadano común y corriente compara el funcionamiento de las oficinas con el trabajo en el sistema utilitario, que conoce mejor. Entonces se da cuenta de que la administración burocrática es antieconómica, ineficiente, lenta y de vía estrecha. Sencillamente, no puede comprender que la gente razonable permita que subsista un sistema tan dañino. ¿Por qué no adoptar los métodos comprobados de los negocios privados?

Sin embargo, tales críticas no son razonables, pues deforman las características peculiares de la administración pública. No se dan cuenta de la fundamental diferencia entre el gobierno y la empresa privada utilitaria. Lo que llaman deficiencias y faltas en el funcionamiento de las agencias administrativas son calidades necesarias. Una oficina pública no es una empresa para ganar dinero; no puede utilizar un cálculo económico; ha de resolver problemas desconocidos para la administración de negocios. Es inadmisibles pensar en mejorar su manejo reformándolo de acuerdo con los moldes de la empresa privada. Es un error el juzgar la eficiencia de un gobierno comparándolo con la labor de una empresa sujeta a los altibajos de los factores del mercado.

Hay, desde luego, en la administración pública de cualquier país manifiestas deficiencias que saltan a la vista de cualquier observador. A veces la gente queda sorprendida por el grado de mala administración. Pero si se trata de llegar hasta sus raíces, se descubre con frecuencia que tales deficiencias no son resultado de negligencia culpable ni falta de competencia. A veces son resultado

de especiales condiciones políticas e institucionales o de un intento por resolver un problema para el que no puede encontrarse solución satisfactoria. Un examen minucioso de todas las dificultades existentes podría convencer a un investigador honesto de que, dado el estado general de las fuerzas políticas, no podría él mismo saber cómo resolver la cuestión de una manera menos digna de censura.

Es una tontería propugnar una reforma burocrática a base del nombramiento de hombres de **negocios** como jefes de diversos departamentos. Las cualidades de un empresario no son inherentes a la personalidad del mismo; son inherentes en la posición que ocupa dentro de la estructura de una sociedad de mercados. Un antiguo empresario a quien se encargue la dirección de una oficina pública deja de tener la capacidad de un hombre de negocios, para convertirse en un burócrata. Su objetivo no es ya la obtención de beneficios, sino el cumplimiento con las normas y los reglamentos. Como jefe de una oficina pública puede tener facultades para modificar algunas normas de menor importancia y algunos aspectos del procedimiento interno. Pero la orientación de las actividades de la oficina está determinada por normas y reglamentos que están más allá de sus facultades.

Es una opinión muy difundida la de que la eficiencia de las oficinas del gobierno mejoraría si su dirección se encomendase a ingenieros y a sus métodos de administración científica. No obstante, tales planes tienen su origen en una mala interpretación de los objetivos del gobierno civil.

Lo mismo que cualquier ramo de ingeniería, la ingeniería en administración está también condicionada por la disponibilidad de un método de cálculo. Tal método existe en los negocios utilitarios. En éstos, la apreciación de beneficios y pérdidas tiene una importancia capital. El problema de la administración burocrática estriba precisamente en la ausencia de tal método de cálculo.

En el campo de la empresa utilitaria el objetivo de las actividades de un ingeniero en administración está claramente determinado por la primacía del interés en obtener beneficios. Su tarea consiste en reducir los costos sin menoscabar el valor de sus productos en el mercado, o reducir los costos en más de la reducción en los precios de mercado que puedan sufrir los productos; o en elevar el valor de mercado de sus productos en proporción mayor al aumento de los costos. Pero en la esfera del gobierno el producto o resultado no tiene precio en el mercado. No puede comprarse ni venderse.

*

El autor del trabajo seleccionado que se transcribe a continuación está de acuerdo con Ludwig von Mises en que "el gobierno no es diferente"; pero está en total desacuerdo en cuanto a la naturaleza y, especialmente, en cuanto a la necesidad y el valor de las diferencias. Aquí se encuentra una interpretación favorable para la administración pública, aun sin ser desfavorable para la administración privada.

Periodista y editor antes de 1933, Paul H. Appleby, el autor,

fue a Washington con la administración del Nuevo Trato (*New Deal*) como secretario auxiliar del Departamento de Agricultura. Pasó la experiencia de los tumultuosos acontecimientos de la depresión y de la guerra mundial en un alto cargo federal, y después fue decano de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Escuela Maxwell de Civismo y Asuntos Públicos) de la Universidad de Syracuse, prominente institución iniciadora de las enseñanzas de administración pública.

El trabajo seleccionado es el primer capítulo de un libro titulado *Big Democracy*, publicado en 1945, el primero de diversos escritos en que el decano Appleby ha tratado de destilar la esencia de su experiencia en administración pública. Para sus muchos admiradores tales escritos constituyen una combinación única de atinada observación, aguda percepción y criterio equilibrado.

El decano Appleby está dispuesto a admitir que en algunos aspectos y en cierto modo el gobierno no está sujeto a una vara de medir dólares y centavos. Desde luego, es en esto en lo que insiste en sus escritos sobre administración, así como sobre política. Enfoca la administración pública de una manera consciente y directa hacia el "interés público", que tiene para él la máxima importancia y la mayor dificultad. No niega que la administración privada, orientada para la obtención de beneficios, sirva al interés público, pero se niega a admitir que la administración pública sea un problema de escasa importancia, como parece hacer Von Mises. Para él, en cambio, la administración pública debe realizar su labor debidamente para que la administración privada pueda realmente obtener beneficios.

. Su pregunta: ¿Hasta qué punto debe la tesis expuesta por Ludwig von Mises calificarse a la luz de las ideas expuestas por el decano Appleby?

*El gobierno es diferente **

PAUL H. APPLEBY

Es sumamente difícil precisar con claridad los factores determinantes de que el gobierno sea diferente de toda otra actividad en la sociedad. Pero esa diferencia es un hecho y creo que es tan considerable, que la similitud entre el gobierno y todas las demás formas de acción social es mayor que la existente entre esas otras formas. Quien no esté dispuesto a reconocer este hecho no podrá ni siquiera empezar a estudiar los asuntos públicos con provecho alguno ni seriedad de propósito.

, • De *Big Democracy* (Nueva York, 1945), págs. 1-10. Reproducido por autorización de Alfred A. Knopf, Inc.

Análisis de las diferencias

Algunas de las menos importantes de dichas diferencias son generalmente conocidas y aceptadas. Por ejemplo, el público reconoce sin gran esfuerzo ni vacilación que un buen abogado no ha de poderse convertir necesariamente en un buen juez. Aunque en forma un tanto oscura -con excepción de quienes hayan prestado especial atención a esta materia- puede verse que la función de un juez, aunque también relacionada con el derecho, es muy distinta que la función del abogado. Los abogados tratan de situaciones específicas desde el punto de vista del interés de sus clientes, con excepción tan solo de lo relativo a la precisión de ajustarse a la ley, a la ética y a consideraciones impuestas por las relaciones públicas. Una sociedad integrada totalmente por personas que pensasen como abogados y clientes, bien intencionadas o no, resultaría francamente impracticable si no imposible. Es preciso que haya también personas que piensen y actúen como jueces. Pero muchos de nosotros dejamos de reconocer la necesidad de que haya personas que piensen y actúen como funcionarios del gobierno.

En ambos casos, especialmente en grados inferiores, existe gracias a la autoselección cierta corrección automática que limita el número de errores de bulto en el nombramiento. Muchos abogados no se sienten atraídos por los cargos judiciales. Su desinterés suele ser indiciario de falta de vocación. Si se les ofreciese ocasión para ocupar un cargo en algún alto tribunal no podrían menos que pensar en el honor y el prestigio que ello suponía, dejando de lado otras consideraciones. Pero, en general, los gustos e intereses individuales son prueba evidente de aptitudes y desempeñan un papel positivo en la elección de carrera. Lo mismo ocurre con el personal que presta sus servicios al gobierno. Muchas son las personas que en tiempos normales sienten poca inclinación a entrar en el servicio público, al paso que otras se sienten fuertemente atraídas por el mismo. Tanto la inclinación como la falta de ella es indiciaria, y a veces decisiva, de factores que determinan el resultado general. No obstante, en ocasiones extraordinarias, nuevos factores como el patriotismo, el afán de aventura u otras consideraciones pueden entrar en escena y motivar que un número relativamente considerable de personas aspiren a ocupar posiciones en el servicio público. Puede ser que muchas de esas personas, por razón de temperamento, criterio y experiencia, no sean del todo aptas para el trabajo oficial. Otras tendrán aptitud únicamente para asesorar; en el gobierno hay técnicos, expertos en empresas específicamente no gubernamentales. En todo respecto, aquellos que no sientan firmemente un gran interés en el gobierno no serán aconsejables. En general, cuanto más hayan triunfado en campos no gubernamentales, más habrán desarrollado intereses y maneras de pensar que los hacen ineptos para el gobierno. Es evidente que las distinciones más delicadas y difíciles de merecer corresponden a quienes ocupan las posiciones más elevadas. Allí, el patriotismo, el celo, la inteligencia, nunca parecerá que sean suficientes, aunque estas cualidades pueden aceptarse como criterio adecuado para elegir candidatos a la judicatura entre las filas del foro, o para elegir generales del ejército procedentes de fuera de la milicia.

Hay que reconocer que existen posiciones en el gobierno en que determinadas personas pueden prestar tan buen servicio como fuera del gobierno. Esto ocurre principalmente en los empleos inferiores como los de mujeres que hagan la limpieza, ascensoristas, mensajeros y mecanógrafos. E incluso con respecto a éstos se dan infinitos casos en que el empleado trabaja para el gobierno porque el empleado **prefiere** decididamente trabajar para el gobierno y en que esta preferencia ha servido los intereses del público. Si el público supiera esto no podría menos que sentirse agradecido y cambiaría de criterio. Algún día se dará cuenta; pues tarde o temprano, el propio interés combinado con un sentido de justicia, hará que el público modifique su actitud despectiva hacia los más modestos burócratas y empleados del servicio oficial.

El gobierno no es diferente, empero, simplemente por lo que respecta al personal. El temperamento y la actitud de un juez no proporcionan base suficiente para comprender el carácter y el funcionamiento de nuestro sistema judicial. Los tribunales no son simples conjuntos de jueces, como no son una simple sucesión de procedimientos judiciales. Ambas cosas y algo más hacen falta para formar un *sistema* [judicial. De aquí la **importancia** de las actitudes populares con respecto a lo que se espera de un juez y **de** su actuación. Todas estas cosas juntas, de las que es exponente un juez individualmente bien escogido, son esenciales para una organización **judicial** eficaz. Lo mismo ocurre con las dependencias oficiales en general. Estas también constituyen un *sistema* y el sistema no se puede comprender **más** que en términos **de** los empleados públicos mismos, la comprensión **que éstos** tengan de sus posiciones y las actitudes del público acerca de lo que se exige y espera de los funcionarios civiles. Estos elementos reunidos constituyen un sistema de gobierno y, en su combinación, forman lo que denominamos burocracia.

. Las condiciones que deben reunir los jueces difieren de las de otros funcionarios judiciales por cuanto sus funciones son diferentes. Pero tales condiciones pueden servir para dar a conocer una distinción fundamental entre las tareas gubernamentales y las no gubernamentales. En el lenguaje popular se hace referencia al "temperamento judicial" e, igualmente, podría hablarse **de** temperamento gubernamental. Pero "temperamento" me parece menos satisfactorio como común denominador que "actitud". En consecuencia, voy a hablar de la "actitud gubernamental".

Significado de las actitudes

. En mi opinión nadie puede servir al público en forma debida como funcionario gubernamental a menos que adopte una actitud de interés público **con** ciertas características. El desempeño **de** funciones oficiales implica acción Sean cuales fueren los estudios requeridos, gobierno, en definitiva, significa acción, pero acción o actuación organizada. Las personas que ocupan cargos elevados deben tener un sentido de **actuación**. Deben tener conciencia de la necesidad **de** tomar resoluciones para que **las cosas** se hagan. **Deben** tener la capacidad necesaria para organizar sus recursos. ya **de personal**, de material o **de información**, para **que** sus objetivos se **conviertan en hechos**.

Lo que decimos en cuanto a la actuación es bien conocido tanto en la esfera comercial como en la gubernamental. Puede decirse que he presentado la imagen del dirigente ejecutivo, especialmente del dirigente ejecutivo de grandes empresas. Pero lo que he dicho hasta ahora no es, por sí solo, más suficiente para hacer un administrador gubernamental de lo que lo es, **P**r sí solo, el conocimiento de la ley para hacer un juez. Aun poseyendo **v**ia-
triotismo y celo, el más capaz dirigente ejecutivo de empresa en el **L** más podría resultar el más rotundo fracaso en el gobierno. Desde luego, en **l** práctica, son muchas las personas así que fracasan en el gobierno. Pero, generalmente, las trata la prensa en forma tan favorable, y suelen tener tanto prestigio, que rara vez se da cuenta el público de su fracaso. Por raro que parezca, su entrada en el gobierno se debe a la política imperante y no a la oposición, como generalmente se cree, pues con frecuencia son nombradas para ocupar cargos oficiales como un medio para lograr un apoyo adicional para la actuación del gobierno; o bien son solicitadas por su prestigio que, como quiera que es misión del gobierno mantener y reforzar la unidad política, no deja de ser un factor digno de tenerse en cuenta.

Este sentido de la actuación y esta habilidad para organizar los recursos necesarios para que la actuación se lleve al cabo, es lo que, desde luego, hace que se reúnan talentos que son esenciales en dirigentes ejecutivos no gubernamentales. Hay ejecutivos de empresa que pueden servir bien al gobierno, y viceversa. Pero lo mismo que hay excelentes directores de empresa que no actuarían bien en el gobierno, también algunos altos funcionarios gubernamentales que se destacaron por su capacidad en la administración de los asuntos públicos fracasarían probablemente si se los trasladase a la empresa privada.

Es **aleccionador** observar que los **grandes** hombres de negocios que heredaron importantes empresas parecen, por regla general, mejor dotados para el servicio oficial que aquellos que todo lo deben a su propio esfuerzo. Esto es probablemente resultado de una especial actitud de pública responsabilidad inculcado por padres que estuvieron especialmente conscientes o **inter**-
resados acerca de lo que la riqueza heredada podría hacer para sus hijos. También podría esto derivar de cierto estímulo especial a autoexaminarse y reflexionar que a los jóvenes especialmente responsables se impone por su situación privilegiada. O podría ser resultado de que tuvieran capacidad o sintieran obligación para orientar sus asuntos **con más generalidad**, es decir, con menos concentración en el objetivo habitual de orientar las cosas con la vista fija en las ganancias o pérdidas mensuales.

Muchos hombres de negocios, especialmente los que se han formado por sí solos, tienen, para el servicio del gobierno, la desventaja de ser una especie de *prima donnas*, con fuerte personalidad demasiado poco adaptable a situaciones distintas de aquellas que habían llegado a dominar. Esto, ciertamente, ocurre también con cierto tipo de político inteligente que destaca como orador pero no sirve para administrador. Parece que, tanto en políticos como en hombres de negocios, la difusión de sus actividades -su participación en uno o más campos, y preferiblemente en mucho más de uno- tenga alguna relación con su habilidad para *manetar* organizaciones gubernamentales. Los políticos inevitablemente aguijonean contra más considera-

done; tienden a ser más extensamente estimulados. Así pues, todo hombre de inclinaciones políticas que haya tenido experiencia de organización y mando tendrá mayores probabilidades de éxito como funcionario público por la razón de que es casi seguro que haya desarrollado amplitud de visión y actitud de interés público;

Cómo miran los negocios al gobierno

Puede ser lamentable, pero es en todo caso un hecho que, debido a factores que escapan a su dominio, ninguna industria puede lograr sus aspiraciones sociales. También es cierto que ninguna industria puede mirar el interés público lo mismo que el interés industrial. Esta no puede ser su función, pues ha de tener otra diferente y más estrecha. El gobierno existe precisamente por la razón de que hacen falta en la sociedad personas especiales que desempeñen la función de fomentar y proteger los intereses públicos.

La gente tiende a desarrollar un sentido de responsabilidad con respecto a las funciones de que se es responsable oficialmente. Generalmente, la persona que entra en el servicio del gobierno tiende a desarrollar un especial grado de responsabilidad pública. Pero existen amplios grados de diferencia en este respecto, como todo el mundo sabe. Una honda concentración en otras funciones incapacita a muchas personas para el servicio del gobierno. Yo he visto a no pocos hombres de negocios que, trabajando para el gobierno, no podían darse cuenta de las diferencias entre éste y la empresa privada. Sin ser venales, algunos piensan que sus posiciones en el gobierno no son ni más ni menos que un especial y afortunado privilegio, algo así como ser primo de un agente de compras. Otros tienen la idea fija de que la mejor manera posible de fomentar el bienestar público consistiría en ayudar a las empresas privadas y suponen, claro está, que su simple deber gubernamental consiste en favorecer a las empresas privadas.

La empresa privada, en cambio, no tiene el mismo criterio en su general actitud hacia el gobierno. En todas las demás cosas distintas de las que hace en provecho propio, la mentalidad comercial espera que el gobierno se deje guiar por un punto de vista de interés público. La brevedad de las noticias cablegrafiadas deja a veces las cosas más claras que la extensión con que se transmiten en casa las noticias. Fijémonos, por ejemplo, en este despacho publicado por la edición en París del *New York Herald-Tribune* para el año 1934:

"Inversiones banqueros estadounidenses respaldan política Roosevelt. White Sulphur Springs, W. Va., octubre 31 -La Convención de la Asociación de Bancos de Inversión, reunida aquí, ha ofrecido hoy su plena asistencia al presidente Roosevelt en su campaña de recuperación.

"Se ha aprobado una resolución en que se declara que los miembros de la asociación deben respaldar al presidente *en toda» las medidas que no perjudiquen sus propios intereses.* Los banqueros han *ofrecido a Roosevelt su sincero apoyo en particular en todos sus esfuerzos favorables a ellos.*"

(Las bastardillas son de D. Waldo.)

Toda vez que los actos del gobierno afectan a otras personas más que a nosotros mismos como individuos, todos deseamos que la actuación del gobierno sea lo que ha de ser con respecto a los demás siempre que, naturalmente, se tengan en cuenta nuestros intereses. El verdadero funcionario del gobierno en una democracia llega, con el tiempo, a darse cuenta de esto. Bajo el impacto de las demandas y las lamentaciones populares llega a comprender que está obligado a actuar en forma gubernamental; es decir, que sus actos sean lo más justos y lo más uniformes posibles y que puedan ser aceptados y explicados públicamente.

Carácter esencial del gobierno

En términos amplios, la función y la actitud gubernamental tiene, al menos, tres aspectos complementarios que diferencian al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: amplitud de alcance; impacto y consideración; contabilidad pública; carácter público. Ninguna institución no gubernamental tiene la amplitud del gobierno. Nada de lo que el gobierno nacional haga en Nueva Inglaterra debe estar retenido con lo que haga en Nuevo México. Las otras empresas pueden hacer caso omiso de factores remotamente relacionados con sus objetivos centrales, pero no el gobierno de los Estados Unidos. Este es apoyado, tolerado o repudiado con base en un equilibrio que comprende la suma total de todo lo existente en la nación. Ninguna otra institución es tan públicamente responsable. Ningún acto realizado o proyectado por el gobierno en una democracia es inmune al debate, examen o investigación por parte del pueblo. Ninguna otra empresa tiene tal interés para todos, depende lo mismo de todos, ni se ocupa en forma tan viva de aquellos elementos psicológicos e intangibles que reflejan las necesidades económicas y las aspiraciones sociales del pueblo. Ciertamente es que las demás instituciones no son ajenas a la política; pero el gobierno *es* política.

La administración del gobierno difiere de toda otra labor administrativa en un grado difícilmente apreciable desde fuera, por virtud de su índole pública, la manera como está sujeta al análisis público y al clamor popular. Un administrador que entre a trabajar en el gobierno se admirará de momento, y continuará admirándose después, por la presión y el interés del público en cada detalle de su vida, personalidad y conducta. El interés llega a veces hasta detalles de la actuación administrativa que en la empresa privada no habrían llamado la atención a nadie que no perteneciera a la organización. Cada empleado contratado, trasladado o despedido; cada acierto apreciado, cada atribución de responsabilidad, cada cambio en la estructura administrativa, cada conversación, cada carta, ha de pensarse con vistas a una posible agitación, investigación o enjuiciamiento. Todo ha de considerarse teniendo en cuenta lo que cada empleado en cualquier lugar pueda hacer en el mismo caso, pues cualquier empleado puede estar archivando precedentes que podrían poner públicamente en aprietos. Todo empleado que pueda después ser cesado es un poderoso enemigo en potencia, pues puede llegar a la prensa y al Congreso con cualesquier cargos que haya podido atisbar por un resquicio. Los cargos por irregularidades contra un funcionario del gobierno son siempre acogidos como noticias, sea quien fuere el que los formu-

le, pues todo antiguo empleado es considerado como una fuente de información autorizada e interna.

En la empresa privada el mismo empleado puede perder todo crédito por el mismo hecho de haber sido despedido. Los empleados del gobierno son muchos menos en número que los de empresas particulares, pero los casos de trabajadores gubernamentales destituidos que se han dirigido a la prensa con denuncias contra sus antiguos jefes deben ser al menos mil veces más frecuentes. Una persona despedida es siempre una persona ofendida. Pero así como una persona despedida de un empleo privado es de escaso interés para la prensa, el cese de una persona de un empleo público es considerado siempre como un asunto de interés público.

Esto no quiere decir que yo no haya visto lo contrario. No estoy ahora haciendo otra cosa que llamar la atención sobre ello como un hecho que establece una gran diferencia entre el gobierno y la empresa privada. Pero el público hará bien en juzgar tales informes para compararlos en perspectiva con situaciones similares no sacadas a relucir en el campo privado.

Debido a tales circunstancias, todo jefe gubernamental vive, se mueve y subsiste en presencia de la dinamita pública. Toda acción que pueda emprender está influida por esta condición -ya sea antes, ya después una explosión.

Debido a esta situación el gobierno gasta millones de dólares cada año, millones que no habrían de gastarse en una empresa privada. En sentido estricto, el gobierno tiene tendencia por tanto a ser menos eficaz debido a su índole pública. Pero toda vez que el gobierno, debido a tal atención y examen, actúa más en interés del público el efecto total es que ello lo hace más eficaz en cuanto a la consecución de su objetivo central.

Como ejemplo de que los empleados disgustados o despedidos causan gastos de millones de dólares al año, permítaseme citar el caso de un hombre a quien yo jamás he visto, pero cuyas actividades tuve ocasión de conocer por espacio de diez años. Durante todo este tiempo (y también durante los diez años anteriores) estuvo sosteniendo una ininterrumpida serie de campañas contra media docena de los más aptos jefes en el gobierno. Habló *ad hominem* y *ad infinitum* a los redactores de las columnas de chismorreos. Escribió al director de la Oficina del Presupuesto, a otros funcionarios administrativos y a miembros del Congreso. Formuló centenares de cargos por irregularidades de conducta, ninguno de los cuales estuviera justificado. No obstante, cada uno de ellos hubo de ser cuidadosamente investigado e informado. Sus superiores no se atrevían a dejarlo de lado por haberse comunicado con miembros del Congreso, pues de hacerlo así, quizá algunos de ellos hostiles se habrían convencido de la veracidad de las acusaciones. Esto le costaba al gobierno centenares de veces más que su sueldo, y continuó en su cargo hasta que llegó a la edad de la jubilación.

Así pues, la índole pública de los asuntos que maneja el gobierno establece una gran diferencia en disciplina de organización. Los empleados del gobierno discuten a veces su trabajo con otros en forma tal que estarían dispuestos a dejarlo por otro en que cobrasen sueldo de una organización privada. Tanto la prensa como el público esperan y estimulan este tipo de pláticas. Los jefes de empresas privadas que entran en el gobierno **sin**

experiencia que los haya preparado para tal situación suelen encontrar sumamente difícil adaptarse a ella. Pero es de absoluta necesidad que procedan a cierto ajuste.

Generalmente, cuanto mayor es una corporación, más compleja resulta. Una persona de fuera puede fácilmente sentirse perdida en cualquiera de sus campos de operaciones: materias primas, mercados, producción, relaciones obreropatronales, finanzas y gerencia. Pero en relación con el gobierno de los Estados Unidos aun la corporación más extensa resulta pequeña y sencilla. Y cuantas más grandes corporaciones tengamos, más complejo habrá de resultar el gobierno. El gobierno, tratando de una manera u otra casi toda clase de asuntos, requiere en sus más altos funcionarios una especial competencia para manejar relaciones entre todas las variadas y poderosas fuerzas, actividades y elementos en el país. En la cumbre la tarea consiste en manejar relaciones entre las complejas partes de toda la nación, en dar tanto forma como orientación a la vida de todo un pueblo. A ese nivel existe un arte: el arte de la política. Solamente un político puede ser presidente. El presidente ha de saber economía, pero no debe actuar como un economista; ha de saber derecho, pero no puede actuar como un jurista; ha de saber de negocios, pero no debe actuar como un hombre de negocios; ha de saber sociología, pero no debe actuar como un sociólogo; ha de conocer la investigación, pero no debe actuar como un científico; ha de tener conocimientos de agricultura, de cuestiones obreras, de finanzas, pero no debe actuar como un agricultor, ni como un obrero ni como un banquero. Ha de conocer de todas esas cosas *ampliamente*, a fin de saber de política: su éxito o su fracaso como presidente depende de su manera de actuar como político. En su grado más perfecto, la política es la habilidad de estadista.

El arte de gobernar es diferente de todas las demás profesiones porque es más extenso y abarca más que cualquier otro en la esfera de la acción. El pensamiento puramente especulativo, la emoción, pueden ampliar el campo y llegar a más lejanos horizontes, pero cabe dudar que superen esto al gobierno, pues éste puede llegar también a donde lleguen lo intelectual y emocional. El gobierno es diferente porque ha de tener en cuenta todos los deseos, necesidades, acciones, pensamientos y sentimientos de ciento cuarenta millones de personas. El gobierno es diferente porque gobierno es política.

El estudio de la administración pública

Es muy probable que no pocos de los profesionales contemporáneos que se dedican al estudio de la administración pública estén de acuerdo en que el siguiente ensayo debido a Woodrow Wilson es el más notable -al menos en tan breve extensión- en la historia de la administración pública norteamericana. Publicado a principios de la carrera de Wilson, en 1887, demostró una precisión sorprendente en la predicción en los perfiles que habían de tomar los acontecimientos futuros.

En este ensayo Wilson trata de aportar una colaboración para dejar establecida la administración pública como un reconocido campo de estudio. Cuando esto ocurrió, pasaron cerca de cuarenta años antes de que la administración pública (tal como opinamos de ella actualmente) se hubiera desarrollado como campo de estudio hasta que se publicaran los primeros libros de texto para la enseñanza universitaria. Pero cuando éstos aparecieron desarrollaron sus enseñanzas de acuerdo con los lineamientos que el ensayo de Wilson había previsto. Doctrina tras doctrina que la administración pública ha ido aceptando como válidas fueron primeramente enunciadas con toda claridad por el ensayo de Wilson en 1887.

Algunas de tales doctrinas han sido sugeridas más arriba en el comentario al trabajo de Weber, y contienen la idea de la conciliación de la democracia, con su fe en el predominio y la participación del pueblo, con la idea de una administración eficiente y profesional, sujeta a sus propios criterios y procedimientos. La **conciliación** se logró al concebir el gobierno como dividido en "política" y "administración". El reino de la política es el reino apropiado para el ejercicio de la democracia. Y la política debe ejercer una superintendencia general sobre la administración. Pero la administración como tal debe estar libre de la intromisión oficiosa de la política.

Este punto de vista **general** fue ampliamente aceptado por

quienes se dedican al estudio de la administración, y es todavía, en una u otra forma, generalmente sostenido. ¿Es ésta una doctrina válida? He aquí uno de los problemas teóricos vitales del corriente estudio de la administración. La mayor parte de los escritores alegan actualmente que cualquier distinción estricta entre la política y la administración es contraria a la realidad o indeseable. Pero el viejo punto de vista se sostiene todavía en muchos reductos de teoría y práctica.

En conexión con la doctrina "política-administración" y los ataques contra la misma, se encuentra un curioso detalle en el ensayo de Wilson. Podrá observarse que en el párrafo inicial declara Wilson que el objeto primordial del estudio administrativo es descubrir "lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente". Ahora bien, esta es una explicación del concepto central de *política*; pero el ensayo está dedicado en gran parte a sostener la separabilidad de la política y la administración. Esto, ciertamente, parece delatar una grave inconsecuencia. Probablemente la respuesta de Wilson sería que la política de la cual debe estar libre la administración es la consistente en las actividades de los partidos políticos, no el proceso de la formulación de la política pública. y se pregunta: ¿Es ésta una distinción realista?

Sea esto o no una inconsecuencia, la literatura extranjera sobre administración a que se refiere Wilson -y firmemente compartida por los estudiantes norteamericanos- trata ciertamente con detenimiento de lo que debe hacer el gobierno y de la manera como debe hacerlo. Y no deja de ser significativo el que una de las más fuertes tendencias actuales en el estudio de la administración es la de incluir la "política pública" en su temario.

*Estudio de la administración **

WOODROW WILSON

Supongo que no se ha estudiado nunca una ciencia práctica que no hubiera necesidad de conocer. El mismo hecho, pues; de que la eminentemente práctica ciencia de la administración se haya abierto paso en los cursos de enseñanza preparatoria en este país demostraría que éste necesita saber más de administración, si fuera tal prueba necesaria para sostener una tesis... Es una cosa tenida casi por axiomática entre nosotros, que el presente movimiento denominado de reforma del servicio civil debe, una vez realizado su primer propósito, extender sus esfuerzos para mejorar, no sólo el *personal*, sino también la organización y los métodos de nuestros cargos de gobierno; por-

o De *Political Science Quarterly*, vol. 2 (junio, 1887), págs. 197-222. Abridged-

que es evidente que su organización y métodos necesitan mejorar casi tanto como su *personal*. El objeto del estudio de la administración es descubrir, primeramente, en primer lugar, lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y, en segundo, cómo ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible tanto de dinero como de energía. Sobre ambos puntos es evidentemente mucha la necesidad de luz entre nosotros; v solamente un cuidadoso estudio podría suplir esa luz.

Antes de entrar en ese estudio, no obstante, es necesario:

1. Tener en cuenta lo que otros han hecho en esta línea; es decir, la historia de este estudio.

II. Determinar con precisión el objeto de estudio.

III. Determinar con precisión cuáles son los mejores métodos para desenvolver dicho estudio y las concepciones políticas más clarificadoras para despertar nuestro interés por la materia.

A menos que conozcamos y fijemos esos conceptos, iremos como navegando a la deriva, sin mapa ni brújula.

1

La ciencia de la administración es el último fruto de un estudio de la ciencia de la política, la cual se inició hace unos dos mil doscientos años. Es un hijo de nuestro propio siglo, casi de nuestra misma generación.

¿Por qué ha tardado tanto en aparecer? ¿Por qué aguardó hasta esta demasiado atareada centuria nuestra para requerir nuestra atención sobre el mismo? La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo. Es el gobierno en acción y cabe naturalmente esperar darse fácil cuenta de que el gobierno en acción ha interesado la atención y ha provocado el examen de escritores sobre política en los primeros tiempos de la historia del pensamiento sistemático.

Pero no fue éste el caso. Nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración Como una rama de la ciencia de gobernar hasta que este siglo hubiera superado su primera juventud y hubiera comenzado a cultivar Su flor característica del conocimiento sistemático. Hasta nuestros días todos los escritores políticos que leemos en la actualidad han pensado, alegado y dogmatizado acerca de la *constitución* del gobierno; acerca de la naturaleza del Estado, la esencia y sede de la soberanía, el poder del pueblo y las prerrogativas regias; acerca de los más grandes significados contenidos en el corazón, en la médula del gobierno, y los elevados fines planteados ante los propósitos del gobierno por la naturaleza y las aspiraciones del hombre. El campo central de controversias era el vasto campo de la teoría en que la monarquía rompía lanzas contra la democracia, en que la oligarquía había construido en provecho propio baluartes de privilegios, y en que la tiranía a:echaba Una ocasión oportuna para hacer valer su pretensión de que se le rmdieran todos sus competidores. En medio de esta guerra de principios no podía la administración ordenar un armisticio para que se la tuviese en consideración. La cuestión era siempre: ¿Quién hará las leyes, y cómo serán

estas leyes? La otra cuestión, relativa a cómo serían administradas las leyes con inteligencia, equidad, rapidez y sin dar lugar a rozamientos, se dejaba al margen como un "detalle práctico" que los empleados podrían resolver una vez los doctores, los sabios, se hubieran puesto de acuerdo en cuanto a los principios.

El que la filosofía política tomase esta dirección no era cosa accidental; no podía esperarse que los filósofos políticos la cambiasen por ninguna otra. El filósofo de todos los tiempos es, como dice Hegel, "nada más que el espíritu de su tiempo expresado en términos abstractos", y la filosofía política, lo mismo que la filosofía de cualquier otra índole no ha hecho otra cosa que sostener el espejo en que se reflejan los acontecimientos contemporáneos. Lo que preocupó en los primeros tiempos fue casi exclusivamente la constitución del gobierno y, consecuentemente, era esto lo que ocupaba el pensamiento de los hombres. Poco o nada preocupaba la administración y menos lo que era atendido por los administradores. Las funciones del gobierno eran sencillas, porque la vida misma era sencilla. El gobierno se producía imperativamente y obligaba a los hombres sin pensar en consultar sus deseos. No existía un sistema complejo de ingreso y de deuda pública por el que hubieran de devanarse los sesos los financieros. Nadie que tuviera en sus manos el poder duraba lo bastante para saber cómo debería emplearlo. La grande y única pregunta era: ¿Quién lo poseerá? Las poblaciones eran de números manejables. La propiedad era cosa sencilla: había muchas fincas agrícolas, pero no acciones ni bonos; más ganado que inversiones de intereses.

He dicho que todo eso era cierto en los "primeros tiempos"; pero fue sustancialmente cierto también en tiempos posteriores. No hay que mirar más atrás del último siglo para ver las complejidades del comercio y las perplejidades de la especulación comercial, ni el portentoso surgimiento de las deudas nacionales. La buena reina Bess creyó sin duda que los monopolios del siglo XVI eran una cosa demasiado difícil para manejarla sin quemarse las manos, pero tales monopolios han caído en olvido en presencia de los gigantescos del siglo XIX. Cuando Blackstone lamentaba que las corporaciones -las sociedades anónimas- no tuviesen cuerpo para golpearlas ni alma para condenarse, se anticipaba en un siglo al momento oportuno para tales lamentaciones. La perenne discordia entre el amo y el trabajador que con tanta frecuencia perturba ahora la sociedad obreropatrimonial comenzó antes de la "muerte negra" y el "estatuto obrero"; pero nunca antes de nuestros días asumieron tan enormes proporciones como las que han asumido ahora. En resumen, si las dificultades de la acción gubernamental se aprecian atisbando en otros países, es en el nuestro donde podemos ver su culminación.

Esta es la razón por la cual las tareas administrativas han de ajustarse de una manera tan estudiada y sistemática a normas de política cuidadosamente probadas; la razón por la que tenemos ahora lo que nunca habíamos tenido antes: una ciencia de la administración. No es que hayan terminado, ni mucho menos, los más pesados debates sobre el principio constitucional; pero ya no son de interés práctico más inmediato que las cuestiones de administración. Está resultando más difícil aplicar una constitución que formularla...

Apenas hay un solo deber del gobierno que antaño fuera sencillo y que ahora no sea complejo; antes en el gobierno había pocos amos y ahora tiene amos a montones. Las mayorías, que antiguamente se limitaban a sobrellevar al gobierno, ahora lo dirigen. Así como en un tiempo pudo el gobierno plegarse a los caprichos de una corte, ahora debe seguir los deseos de una nación.

y tales deseos van ampliándose rápidamente para convertirse en nuevos conceptos de los deberes del Estado; de modo que, al mismo tiempo que las funciones del gobierno se van haciendo cada día más complejas y difíciles, van multiplicándose considerablemente en número. La administración está en todas partes tomando en sus manos nuevas empresas...

Es por ello por lo que debe haber una ciencia de la administración que enderece los caminos del gobierno, que haga sus negocios menos comerciales, que enderece y purifique su organización y que corone de respeto el cumplimiento de sus deberes. Hay razón para que exista dicha ciencia.

Pero ¿dónde ha progresado dicha ciencia? Seguramente no en este lado del océano. No puede apreciarse gran cosa de método científico imparcial en nuestras prácticas administrativas. La venenosa atmósfera del gobierno municipal, los tortuosos secretos de la administración estatal, la confusión, el régimen de prebendas y la corrupción constantemente reiterada descubierta en las oficinas de Washington nos impiden creer que sean todavía en los Estados Unidos cosa corriente cualesquier conceptos claros de lo que constituye una buena administración; los escritores norteamericanos no han tomado hasta la fecha una parte importante en el adelanto de esta ciencia, la cual ha encontrado sus maestros en Europa. No es hechura nuestra; es una ciencia extranjera, que habla muy poco el lenguaje de los principios ingleses o americanos. Se expresa solamente en idiomas extranjeros; las ideas que expresa son totalmente extrañas para nuestra mentalidad. Sus objetivos, sus ejemplos, sus condiciones, están casi exclusivamente basados en las historias de razas extranjeras, en precedentes de sistemas extranjeras, en lecciones de revoluciones extranjeras. Ha sido desarrollada por profesores franceses y alemanes, y es consecuentemente adaptada en todas partes a las necesidades de un estado compacto y conformada para aplicarse a formas de gobierno sumamente centralizadas; al paso que, para responder a nuestras finalidades, debe adaptarse no a un estado simple y compacto sino radicalmente, en ideas, en principios, así como en sus objetivos. a formas de gobierno sumamente descentralizadas. Si queremos utilizarla la hemos de americanizar, y esto no ya en la forma, meramente en el lenguaje, sino radicalmente, en ideas, en principios, así como en sus objetivos. Debemos aprender de memoria nuestras constituciones; debemos sentir en nuestras venas la fiebre burocrática; debemos respirar mucho aire libre norteamericano.

Si se busca una explicación del motivo de que una ciencia tan manifiestamente susceptible de ser útil a todos los gobiernos por igual ha sido objeto de atención primeramente en Europa, donde durante mucho tiempo los gobiernos constituyeron un monopolio, más bien que en Inglaterra o en los Estados Unidos, donde desde hace tiempo viene siendo una franquici-

cia de la que todos participan, encontraremos una doble razón; primeramente, que en Europa, precisamente porque el gobierno era independiente del asentimiento popular, había más que gobernar; y, en segundo lugar, el deseo de conservar el gobierno como un monopolio hizo que los monopolizadores se interesasen en descubrir la manera de gobernar menos irritante. **Eran**, además, lo suficientemente pocos para poder adoptar pronto aquella manera...

Mientras tanto, de este lado del mar no habíamos conocido grandes dificultades para gobernar. En un país nuevo, donde había lugar y empleo remunerado para todos, con principios liberales de gobierno e ilimitada habilidad en la política práctica, no teníamos tanta necesidad de preocuparnos en buscar planes y métodos de administración. Fuimos naturalmente lentos en ver el uso y el significado de aquellos numerosos volúmenes de doctas investigaciones y penosos exámenes de los caminos y medios de dirigir el gobierno que las imprentas europeas habían estado enviando a nuestras librerías. Como un muchacho robusto, nuestro gobierno ha consolidado su naturaleza y ha crecido hasta alcanzar gran estatura, pero también se ha quedado torpe en sus movimientos. El vigor y el incremento de su vida han quedado en proporción inversa a su habilidad para vivir. Ha aumentado su fuerza pero no ha adquirido buen porte. Habiendo, pues, sido grande nuestra ventaja sobre los países europeos en cuanto a facilidad y sanidad de nuestro desarrollo constitucional, ahora que nos ha llegado el momento de pensar en más cuidadosos ajustes administrativos y más amplios conocimientos sobre administración, estamos en manifiesta desventaja si nos comparamos con las naciones del otro lado del Atlántico; y ello por razones que trataré de poner de manifiesto.

A juzgar por las historias constitucionales de las principales naciones del mundo moderno, puede decirse que hay tres periodos de crecimiento a través de los cuales los gobiernos han aprobado totalmente los más altamente desarrollados sistemas existentes y a través de los cuales prometen aprobar totalmente lo que falta. El primero de tales periodos es el de los gobiernos absolutos, y de un sistema de administración adaptado al absolutismo; el segundo es aquel en que se formulan las constituciones para acabar con los gobernantes absolutos y sustituirlos por el dominio popular, y en que la administración es abandonada por tales elevados conceptos; y el tercero es aquel en que el pueblo soberano emprende la tarea de desarrollar la administración bajo la nueva constitución que lo ha elevado al poder.

Los gobiernos que actualmente van a la careza en la práctica administrativa habían tenido gobernantes absolutos pero también inteligentes cuando llegaron los días modernos de iluminación política en que había que ser ciego para no ver que los gobernantes no son, propiamente, otra cosa que los servidores de los gobernados. En tales gobiernos se había organizado la administración para servir al interés general con la sencillez y eficacia otorgadas únicamente a las iniciativas de una sola voluntad.

Tal fue el caso en Prusia, por ejemplo, donde la administración había sido más estudiada y donde se había aproximado más a la perfección. Federico el Grande, a pesar de lo duro e imperativo que era su gobierno, creía

sinceramente que debía considerársele como el principal servidor del Estado, por estimar su elevado cargo como un mandato público; y fue él quien, construyendo sobre los cimientos que había dejado su padre, comenzó a organizar el servicio público de Prusia como si verdaderamente estuviera al servicio del pueblo. Su no menos absoluto sucesor, Federico Guillermo III, bajo la inspiración de Stein, también, a su vez, adelantó el trabajo todavía más, planeando muchas de las más amplias características estructurales que dieron forma a la administración prusiana de hoy en día. Casi todo lo que integra el admirable sistema ha sido desarrollado por iniciativa real.

De parecido origen fue la práctica, si no el plan, de la moderna administración francesa, con sus simétricas divisiones de territorio y sus ordenadas gradaciones de cargos. Los días de la revolución -de la Asamblea Constituyente- fueron días de *redacción* constitucional, pero no podría decirse que fueran días de *hechura* constitucional. La revolución inició un periodo de desenvolvimiento constitucional, -la entrada de Francia en el segundo de los periodos que he enumerado- pero no inauguró por sí misma ese periodo. Interrumpió un absolutismo inseguro, pero no lo destruyó. Napoleón sucedió a los monarcas de Francia en el ejercicio de un poder tan ilimitado como ellos no habían poseído nunca.

La nueva fusión de la administración francesa por Napoleón es, por tanto mi segundo ejemplo del perfeccionamiento de la maquinaria civil por la sola voluntad de un gobernante absoluto antes del alba de la era constitucional. Ninguna organización popular habría podido jamás introducir modificaciones tales como las que ordenó Napoleón. Modificaciones tan sencillas a costa de los prejuicios locales, tan lógicas en su indiferencia por los deseos populares, podían haber sido decretadas por la Asamblea Constituyente, pero no podían implantarse únicamente por la ilimitada autoridad de un déspota. El sistema del año VIII fue rígidamente profundo y sinceramente perfecto. Fue... en gran parte la vuelta al despotismo que había sido derrocado.

En cambio, entre aquellas naciones que entraron en una época de hechura constitucional y de reformas populares antes de que la administración hubiera recibido la impronta del impulso liberal, las mejoras administrativas llegaron tardíamente y a medias. En cuanto una nación se embarca en el negocio de fabricar constituciones, encuentra sumamente difícil liquidar este negocio y abrir al público una oficina de administración económica y competente. Parece que no puede acabarse el echar remiendos a las constituciones. Pero, en general, una constitución no dura más allá de diez años sin remiendos o parches y el momento para ocuparse de detalles administrativos llega siempre tarde...

La raza inglesa... ha estudiado desde hace tiempo y con mucho acierto el arte de inclinar el poder ejecutivo al constante descuido del arte de perfeccionar métodos ejecutivos. Se ha ejercitado mucho más en fiscalizar que en impulsar al gobierno. Le ha interesado mucho más hacer que el gobierno fuera justo y moderado que hacerlo fácil bien ordenado y eficaz. La historia política inglesa y norteamericana ha sido una historia, no de desenvolvimiento administrativo sino de previsión legislativa, no de progreso en

la organización gubernamental sino de avance en la legislación y en la crítica política. Consecuentemente, hemos llegado a un momento en que el estudio y la creación de la ciencia administrativa son imperativamente necesarios para el bienestar de nuestros gobiernos cargados con los hábitos de un largo periodo de hechura constitucional. Este periodo se ha cerrado prácticamente, por lo menos en lo relativo al establecimiento de principios esenciales, pero no podemos zafarnos de su atmósfera. Nos entretenemos en criticar cuando lo que habríamos de hacer es crear. Hemos llegado al tercero de los periodos que he mencionado: al periodo en que los pueblos han de dar a la administración un desarrollo de acuerdo con las constituciones que conquistaron para sí en un periodo anterior de lucha contra el poder absoluto; pero no estamos preparados para las labores del nuevo periodo.

Tal explicación parece proporcionar la única salida para una profunda sorpresa ante el hecho de que, pese a nuestras inmensas ventajas en punto a libertad política, y sobre todo en punto a habilidad y sagacidad en el terreno de la política práctica, haya tantas naciones que nos aventajen en organización administrativa y en competencia administrativa. ¿Cuál es la razón, por ejemplo, de que acabemos de iniciar la purificación de un servicio civil que estaba totalmente corrompido desde hace cincuenta años? Decir que fue la esclavitud lo que nos retrasó es repetir lo que ya he dicho: fueron las deficiencias de nuestra constitución lo que nos demoró.

Desde luego, toda preferencia razonable se inclinaría a favor de esta orientación política inglesa y norteamericana y no por la de ningún país europeo. No nos gustaría tener la historia de Prusia a cambio de tener la competencia administrativa de ella; y el particular sistema administrativo de Prusia nos asfixiaría por completo. Es preferible estar impreparados y ser libres a estar esclavizados y ser sistemáticos. No cabe negar, claro está, que sería mejor ser libres en espíritu y eficaces en la práctica. Y es esta más razonable preferencia lo que nos impulsa a descubrir qué es lo que puede impedirnos o demorarnos para dar carta de naturaleza a esa ciencia de la administración tan digna de ser deseada.

¿Qué es, pues, lo que nos lo impide?

Principalmente la soberanía popular. El organizar la administración es más difícil para la democracia que para la monarquía. La misma consecución de nuestros más anhelados éxitos políticos en el pasado nos sirve de estorbo. Hemos entronizado a la opinión pública, y nos está prohibido esperar durante su reinado cualquier rápido aprendizaje del soberano en materia de pericia ejecutiva o acerca de las condiciones necesarias para lograr un perfecto equilibrio funcional en el gobierno. La verdad es que nos hemos podido percatar de que el gobierno popular en toda su plenitud ha llevado al cabo la tarea de organizar el gobierno de la manera más difícil posible. Si queremos lograr algún avance en cualquier orden hemos de informar y convencer a un monarca multitudinario denominado opinión pública, empresa mucho menos fácil que la de influir en un solo monarca, llamado rey. Un soberano individual adoptará un plan sencillo y lo pondrá en ejecución: no habrá de contar más que con una sola opinión y personificará esta sola opinión en un solo mando. Pero este otro soberano, el pue'

blo, habrá de contar con un montón de opiniones distintas, que no podrán llegar a un acuerdo sobre nada que sea sencillo; los adelantos habrán de lograrse por medio de transacciones, por la componenda de diferencias, el ajuste de planes y la supresión de principios demasiado rígidos. Habrá una sucesión de resoluciones que cambiarán con el curso de los años, un chorro de disparos de órdenes a través de una rica gama de modificaciones...

Tanto, pues, por el estudio de la historia de la administración como por las condiciones especialmente difíciles bajo las cuales hemos entrado en esta materia, debemos dedicarnos a ella. ¿Cuál es, pues, ahora la materia o el tema de este estudio, y cuáles son sus objetivos característicos?

11

El campo de la administración es un campo de negocios. Ha sido apartado del apresuramiento y la pugna propios de la política, en la mayor parte de sus aspectos se halla al margen incluso del controvertible campo del estudio constitucional. Es una parte de la política únicamente como el sistema de contabilidad doméstica forma parte de la vida de sociedad; únicamente como la maquinaria tiene parte en el producto manufacturado. Pero, al mismo tiempo, se halla muy por encima del modesto nivel del mero detalle técnico por el hecho de que a través de sus más grandes principios está directamente conectada con los eternos principios de la sabiduría política, las verdades permanentes del progreso político.

El objeto del estudio administrativo es liberar los métodos ejecutivos de la confusión y carestía del experimento empírico y colocarlos sobre cimientos que descansan hondamente en principios estables.

Esta es la razón por la que debemos considerar la reforma del servicio civil en su etapa actual solamente como un prelude de una ulterior reforma administrativa. Estamos ahora rectificando métodos de nombramiento; debemos llegar a un ajuste de las funciones ejecutivas más acertado y prescribir mejores métodos de organización y actuación ejecutiva. La reforma del servicio civil no es, pues, más que una preparación moral para lo que ha de seguir. Hay que clarificar la atmósfera moral de la vida oficial estableciendo la santidad del cargo público como un mandato público y, al hacer que el servicio sea neutral, se abre el camino para que sea como un negocio comercial. Suavizando sus motivos 10 haremos capaz de mejorar sus métodos de trabajo.

Permítaseme extenderme algo sobre lo que he dicho acerca del mundo de la administración. Lo más importante que cabe observar es la verdad en que tanto y tan afortunadamente hemos insistido sobre nuestros reformadores del servicio civil; es decir, que la administración se halla fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe sufrir que maneje sus oficinas.

Existe una distinción de alta autoridad; eminentes escritores alemanes insisten en esto, como es natural. Bluntschli, por ejemplo, aconseja que se separe la administración tanto de la política como del derecho. La política,

dice, es una actividad del Estado "en cosas grandes y universales", al paso que "la administración, **en** cambio", es "la actividad del Estado en cosas individuales y de poco momento. La política es, pues, el dominio especial del estadista, y la administración lo es del funcionario técnico"...

Otra distinción existe que hay que tener en cuenta en todas nuestras conclusiones y que, aunque no se refiere sino a otro aspecto de la existente entre política y administración, no resulta tan fácil de apreciar: me refiero a la distinción entre cuestiones *constitucionales* y administrativas, entre los ajustes gubernamentales esenciales para el principio constitucional y aquellos que son meramente instrumentales para la posibilidad de cambios en los objetivos de una conveniencia de sabia adaptación.

No es fácil hacer comprender a todo el mundo con exactitud dónde reside la administración en los diversos departamentos de cualquier gobierno accesible sin entrar en tantas particularidades que induzcan a confusión y distinciones tan minuciosas que lleguen a perturbarnos. No hay líneas de demarcación que delimiten las funciones administrativas de las que no lo son, que puedan trazarse entre tal y cual departamento del gobierno sin que hayamos de ir de lo alto de una colina al fondo de un valle, sobre vertiginosas alturas de distingos y a través de densas selvas de disposiciones reglamentarias, acá y acullá, alrededor de "sís" y "peros", "cuándo" y "sin embargos", hasta que unos y otros se pierdan de vista para quien no esté acostumbrado a esa clase de investigaciones y consecuentemente no habituado al uso del teodolito del discernimiento lógico. Una gran parte de la administración va de *incógnito* para la mayor parte de la gente, confundándose ora con los "manejos" políticos, ora con los principios constitucionales.

Una clara visión de la diferencia entre los dominios de la ley constitucional y los de la función administrativa no debe dejar lugar a errores... La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración. La fijación y la recaudación de impuestos, por ejemplo, el ahorcar a un criminal, el transporte y la entrega del correo, el equipar y reclutar el ejército y la armada, etc., son todos evidentes actos de administración; pero las leyes generales con arreglo a las cuales deben hacerse todas esas cosas es también evidente que se hallan fuera y por encima de la administración. Los vastos planes de actuación gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de tales planes sí que es administrativa. Las constituciones, por tanto, no se ocupan más que de aquello que instrumentalmente ha de servir al gobierno como base para regularla ley general. Nuestra constitución federal observa este principio al no decir nada acerca del más grande de los cargos puramente ejecutivos, y hablando únicamente del Presidente de la Unión en cuanto ha de compartir las funciones legislativas y políticas del gobierno, y únicamente de aquellos jueces de más alta jurisdicción en cuanto han de interpretar y guardar sus principios, y no de aquellos que han de hacer simple declaración de los mismos.

Esto no es precisamente distinción entre Voluntad que se impone y Hecho con que se cumple, porque el administrador debe tener y tiene

voluntad propia en la elección de los medios para realizar su labor. No es ni debe ser un mero instrumento pasivo. La distinción existe entre los planes generales y los medios especiales.

Hay, desde luego, un punto en que los estudios administrativos surcan el terreno constitucional o, al menos, lo que parece ser terreno constitucional. El estudio de la administración, visto desde el punto de vista filosófico, está estrechamente relacionado con el estudio de la adecuada distribución de la autoridad constitucional. Para ser eficaz hay que descubrir los más sencillos arreglos por los cuales pueda fijarse sin lugar a error la responsabilidad de los funcionarios; la mejor manera de repartir la autoridad sin entorpecerla, y la responsabilidad sin oscurecerla. Y esto de la distribución de la autoridad, cuando llega a la esfera de las más altas, de las funciones de gobierno creadoras, es evidentemente una cuestión constitucional central. Si el estudio administrativo puede descubrir los mejores principios en qué basar tal distribución, habrá hecho un estudio constitucional de valor inapreciable. Estoy convencido de que Montesquieu no dijo la última palabra sobre este tema.

Pero descubrir el mejor principio sobre distribución de la autoridad es de mayor importancia, posiblemente, bajo un sistema democrático, donde los funcionarios sirven a muchos amos, que bajo otros sistemas en que sirven solamente a pocos. Todos los soberanos sospechan de sus servidores, y el pueblo soberano no es una excepción de la regla; pero ¿cómo esta sospecha se va a atenuar con el *conocimiento*? Si esta sospecha pudiera disiparse a base de discreta vigilancia, podría incluso resultar saludable; si esta vigilancia pudiera contar con la ayuda de una acertada atribución de responsabilidades, no podría menos que resultar beneficiosa. La sospecha, en sí, nunca es saludable ni en la mentalidad privada ni en la pública. La *fe es fuerza* en todas las relaciones de la vida, y si la misión del reformador constitucional consiste en crear condiciones o circunstancias de confianza, así la misión del organizador administrativo es la de proporcionar a la administración condiciones de delimitada responsabilidad, de las que brotará confiable integridad.

y permítaseme decir que, a mi juicio, son condiciones indispensables para la responsabilidad los plenos poderes y las no entorpecidas facultades discrecionales. La atención pública debe aplicarse directamente, en cada caso de buena o mala administración, a la persona precisa que merezca el elogio o la censura. No hay peligro en el poder, mientras no sea éste irresponsable. Si se divide, si es compartido por muchos, se oscurece, y si se oscurece se hace irresponsable. Pero si se centraliza en jefes del servicio y en jefes de dependencias del servicio es fácilmente vigilado y se ejerce según las reglas. Si para conservar su cargo debe un hombre obtener un manifiesto y honesto éxito, y si al mismo tiempo se siente dotado de gran libertad discrecional, cuanto mayores sean sus facultades menos fácil será que abuse, Pues se sentirá tanto más vigorizado, asentado y elevado. Cuanto menores sean sus facultades, más seguramente oscura e ignorada le parecerá su posición y más pronto se volverá remiso y descuidado.

He aquí que penetramos de lleno en el campo en que se plantea una

cuestión muy importante: la de las debidas relaciones entre la opinión pública y la administración,

¿Para con quién debe manifestarse el funcionario como digno de confianza, y de quién ha de recibir la recompensa? ¿Debe el funcionario fijarse en el público para satisfacer su afán de ser elogiado y ascender en su carrera, o únicamente en sus superiores en categoría? ¿Hay que consultar al pueblo para establecer la disciplina administrativa así como hay que consultarlo para fijar los principios constitucionales? Es evidente que estas preguntas tienen su raíz en lo que constituye indudablemente el problema fundamental de todo este estudio. Este problema es: ¿Qué participación debe tener la opinión pública en la dirección de la administración?

La respuesta correcta parece ser que la opinión pública debe representar el papel de un crítico autorizado.

Pero, ¿y el *método* por el cual se habrá de solicitar su autorizada opinión? Nuestra peculiar dificultad norteamericana para organizar la administración no es el peligro de perder libertad, sino el de no ser capaces o deseosos de separar en cuanto a ella lo esencial de lo accidental. El error que constantemente nos persigue de tratar de hacer demasiadas cosas con el voto nos induce a dudar de nuestro acierto. El gobierno autonómico o libre no consiste en meter la mano en todo, lo mismo que el manejo de casa no consiste en haberse de ~~hacer~~ la comida con las propias manos. Hay que dar al cocinero un gran margen de confianza para el manejo de los fuegos y de los hornillos...

El problema consiste en hacer que la opinión pública sea eficiente sin permitir que sea entremetida. Ejercida directamente, vigilando los detalles diarios y eligiendo los medios diarios de gobierno, la crítica del público constituye, desde luego, un lamentable estorbo, una torpe manera de manejar una máquina delicada. Pero el vigilar y dirigir las mayores fuerzas de las orientaciones constructivas tanto en política como en administración, la crítica del público es a un tiempo segura y beneficiosa, así como indispensable. Es en el estudio **administrativo** donde hemos de hallar los medios de dar a la crítica del público la manera de ejercer esta fiscalización, pero cerrando la puerta a cualquier otra intromisión.

Pero, ¿ha cumplido toda su finalidad el estudio administrativo cuando ha enseñado al pueblo la clase de administración que debe desear y **exigir**, y cómo debe hacerse lo que solicita? ¿No debe llegar a la siembra de candidatos para el servicio público?

Existe actualmente en este país una admirable tendencia a que todo el mundo tenga una educación política. Pronto llegará el momento en que no habrá universidad que se respete que siga funcionando sin tener una cátedra de ciencia política debidamente desempeñada. Pero la enseñanza así impartida tendrá un alcance relativo. Multiplicará el número de inteligentes críticos en cuestiones de gobierno, pero no inculcará necesariamente la capacidad indispensable para dirigirlo. Es una enseñanza que podrá, quizá, proporcionar un equipo de legisladores, pero no funcionarios ejecutivos. Si hemos de mejorar la opinión pública, que es lo que nutre el poder del gobierno, hemos de preparar mejores funcionarios como *aparato* del gobierno. Si hemos

de poner nuevas calderas y graduar los fuegos que impulsan nuestra maquinaria gubernamental, no hemos de dejar que las viejas ruedas y juntas y válvulas y bandas rechinen y zumben y estallen al funcionar movidas por la nueva fuerza. Debemos poner nuevas partes funcionales allí donde se advierta la menor falta de fuerza y de ajuste. Será necesario organizar la democracia implantando exámenes para apreciar la competencia de los hombres que aspiren al servicio civil ya definitivamente preparados para soportar pruebas libres en que se demuestren sus conocimientos técnicos. En la actualidad se ha hecho indispensable un servicio civil con la debida preparación técnica.

Bien sé que un cuerpo de funcionarios civiles preparados por una enseñanza especial y arraigados, después de su nombramiento, en una organización perfecta, con apropiada jerarquía y disciplina característica; ha de parecer a un gran número de personas sensatas que contiene elementos que pueden combinarse para formar una clase oficial pernicioso: un cuerpo aparte, semicorporativo, sin afinidades ni buena disposición para las personas progresivas y de espíritu libre, y con el corazón achicado por la mezquindad de una oficialidad gazmoña. Ciertamente, una clase tal sería tan temible como dañina en los Estados Unidos. Todas las medidas que se adoptasen para crearla serían medidas de reacción y locura.

Pero el temer la creación de un funcionarismo oficial dominante y anti-liberal como resultado de los estudios que estoy proponiendo es olvidar totalmente el principio sobre el que más quisiera insistir. Este principio es que la administración en los Estados Unidos debe ser en todos los aspectos sensible para la opinión pública. En todo caso necesitamos contar con un cuerpo de funcionarios preparados a conciencia que presten sus servicios mientras observen buen comportamiento; ésta es una absoluta necesidad en este asunto. Pero el recelo de que tal cuerpo pueda llegar a ser algo antiamericano desaparece en el momento en que se responde a esta pregunta: ¿Qué es lo que constituye un buen comportamiento? Pues esta pregunta lleva en sí misma la contestación que salta a la vista: pronta, sincera lealtad a la política del gobierno al que se sirve es lo que constituye un buen comportamiento. Esta política no tendrá ni un ápice de funcionarismo oficial. No será la creación de funcionarios permanentes, sino de estadistas cuya responsabilidad frente a la opinión pública será directa e inevitable...

El ideal para nosotros es un servicio civil ilustrado y competente y con facultades bastantes para actuar con sentido y energía, pero tan íntimamente conectado con la ideología popular, por medio de elecciones y constantes consultas al pueblo, que quede fuera de cuestión toda posible arbitrariedad o un espíritu de clase.

*

El trabajo seleccionado a continuación es el cuerpo de un discurso pronunciado en 1939 por el difunto Charles A. Beard, dirigido a un grupo encargado de investigaciones gubernamentales. Muy conocido por sus escritos históricos, Beard fue también una

figura prominente en la ciencia política norteamericana. Tomó parte activa en el progreso del movimiento sobre administración pública, tanto como organizador cuanto como escritor. Hacia fines de su carrera hizo diversas declaraciones profundas y emotivas de su firme creencia en la importancia del estudio administrativo. Esta es una de tales declaraciones.

En el punto central de la alocución de Beard se halla la exposición y el desarrollo de la tesis de que la administración es una "ciencia". Hablando en términos generales, ha existido siempre y continúa existiendo entre quienes se dedican al estudio de la administración un criterio concordante con la orientación seguida aquí por Beard. En una era en que la ciencia es sumamente apreciada, resulta comprensible esta actitud; y es convincente el caso que constituyen Beard y otros. Pero esta posición no puede todavía aceptarse sin controversia. Aun cuando fuese esencialmente correcta, la aceptación *sin crítica* de la misma conduciría a una teoría y una práctica sin fundamento suficiente. Por ejemplo, ¿podría sostenerse sin pasar por el crisol de un examen crítico la comparación que establece Beard entre la economía y la teoría económica de un lado y la administración y la teoría administrativa de otro? El juicio sobre la economía puede no ser demasiado severo, pero ¿están los "principios de administración" realmente basados en mejores o en otros fundamentos? Todo cuanto los estudiantes de la generación de Beard creían ser verdad científica, creen muchos en la actualidad que no pasa de ser generalización precipitada basada en observaciones incompletas.

Cabe que se tenga demasiado arraigado el punto de vista de muchos estudiantes de que la administración de que aquí se trata no es una ciencia sino un arte -recuérdese el ensayo de Tead sobre la administración como "una de las bellas artes". Y se pregunta: ¿Pueden conciliarse esos dos puntos de vista? ¿Es admisible la distinción entre ciencia pura y ciencia aplicada?

Incidentalmente hemos de observar que la aspiración de Beard, manifestada al final de su discurso, de lograr a manera de coronamiento "una organización de funcionarios públicos y personas particulares que se dediquen a cualquier aspecto de la ciencia de la administración" fue seguida muy poco después por la organización de la American Society for Public Administration, que es precisamente lo que él propugnaba.

*Filosofía, ciencia y arte
de la administración pública **

CHARLES AUSTIN BEARD

Se ha empleado la expresión "ciencia de la administración", pero hay muchos que la objetan. No hace mucho, uno de los más distinguidos escritores ingleses sobre gobierno y política, ridiculizó la idea en mi presencia. Dijo que no existe cosa tal como una ciencia de la administración, que es una tontería tratar de inculcarla, y que la sola idea de preparar a alguien sobre tal base resulta ridícula. Observando la fogosidad de tan eminente caballero acerca del tema, no quise discutir. En mis últimos años he pasado a opinar en cierto modo igual que Esther Johnson, la cual observaba en su Dean Swift: "Sea por comodidad en general, o por indiferencia hacia las personas, o por suponer que no les haría rectificar, ... cuando veía que alguien sostenía con gran calor una opinión errónea, se sentía más inclinada a aceptarla que a contradecirla. Decía que así evitaba discusiones y no perdía el tiempo."

Ahora bien, si por ciencia se entiende un sistema conceptual de cosas en que a todo aspecto particular comprendido en él pueda asignarse un valor matemático y expresarse exactamente en una ecuación diferencial, entonces la administración no es una ciencia. En este sentido solamente la astronomía merecería la categoría de ciencia, y no está de más recordar que las leyes mecánicas del cielo no nos dicen nada acerca del color y la composición de los astros y todavía no ha podido saberse la causa de ciertos trastornos y explosiones que parecen ser accidentales.

Si, por otra parte, podemos emplear correctamente el término ciencia en relación con un conjunto de conocimientos exactos, derivados de la experiencia y la observación, y un conjunto de reglas y axiomas que la experiencia ha demostrado ser aplicables en la práctica, y funcionan en la práctica aproximadamente como se previó, entonces podremos, si así nos parece, apropiadamente y por conveniencia, hablar de una ciencia de la administración. Esta tiene tanto de ciencia general como puedan tener la economía, la psicología o la biología, y más de lo que tienen la historia y la política. Una vez, cuando preguntaron a Poincaré, el gran matemático francés, si era cierta la geometría euclídeana, contestó que la pregunta no tenía sentido pero que la geometría euclídeana es y continuará siendo de la mayor conveniencia. El diccionario inglés de Oxford dice que una ciencia es, entre otras cosas, una determinada rama de conocimientos o estudios; Un reconocido departamento del saber.

Los más modestos pero distinguidos escritores entre los hombres de ciencia contemporáneos, tales como E. W. Hobson, han renunciado al materialismo mecánico de mediados de siglo XIX, que sostenía que todas las

* Alocución pronunciada en la conferencia anual de la Asociación de Investigaciones Gubernamentales, Princeton, N. J., 8 de septiembre de 1939.

cosas -tanto los objetos físicos como la vida orgánica, incluyendo a los seres humanos- están sujetos a leyes y pueden explicarse en términos mecánicos. Aquéllos no niegan que todas las cosas materiales y humanas puedan estar sujetas a leyes. Confiesan honradamente que no lo saben. Se contentan con apreciar lo que denominan "series determinantes" de materia y fuerza que pueden ser correctamente denominadas encadenamientos o ilaciones determinantes. El ingeniero tiene en cuenta esas series cuando hace descender cierto volumen de agua a una altura dada sobre un determinado tipo dado de turbina engranada a una dinamo. Su ciencia le permite definir por adelantado, por su conocimiento de los factores que intervienen, que la operación producirá un resultado determinado con el que puede contarse con toda seguridad. Los hombres de ciencia proceden también por análisis y clasificación y algunas de sus ciencias no han avanzado mucho más allá de la etapa de clasificación. Hasta esto es útil. Nosotros empleamos clasificaciones cuando tomamos coca-cola en lugar de cerveza.

Yo, por mi parte, prefiero limitar el término ciencia a los conjuntos de conocimientos que sean totalmente deterministas en sus reglas y axiomas. Pero con esto se excluirían la mayor parte de las ciencias naturales y, además, la raza humana, como demuestran los diccionarios, persiste en emplear el término ciencia en su sentido etimológico y más amplio. Me inclino ante el veredicto del uso y, además, no encuentro palabra más conveniente y exacta que el término ciencia para expresar el conjunto de conocimientos y prácticas a que se da el nombre de administración.

Administración, economía y física

He dicho que la administración tiene tanto de ciencia como la economía. Es, a mi juicio, mucho más ciencia. La economía ha sido y todavía es primordialmente descriptiva. Trata de describir la conducta de vastas masas de seres humanos actuando dentro de naciones y entre éstas y el movimiento de fenómenos tales como precios, salarios y cambios. Los cálculos del economista están constantemente sujetos a cambios violentos determinados por la política, cambios que son inapreciables e incalculables. El conjunto inglés de conocimientos económicos no puede aplicarse con exactitud en Alemania o en Rusia. Además, el economista no es un operador. No hace funcionar ferrocarriles y fábricas, y pone a prueba sus teorías aplicándolas a realidades prácticas. No tiene nada que ver con los corrientes problemas de iniciar una operación o un sistema. Salvo raros casos, el economista no es más que un observador.

El caso de la administración es diferente en ciertos aspectos fundamentales. El economista trata de lo que es a veces denominado, a mi juicio erróneamente, un orden natural de cosas, es decir, de cosas que funcionan o actúan, según se dice, inconsciente y automáticamente. El administrador se parece más al ingeniero que construye una fábrica de electricidad, es decir, se ocupa de la realización de propósitos humanos conscientes por el uso consciente de seres y materiales humanos. Es verdad que el mero estudiante de administración puede ser nada más un observador, pero no observa siro-

plemente operaciones naturales, inconscientes y automáticas. Observa la formulación de propósitos humanos, consciente y deliberadamente, y operaciones destinadas a producir determinados resultados. Y ve que los cálculos de resultados hechos por adelantado se cumplen después en la práctica con un alto grado de aproximación. El grado de aproximación entre los cálculos hechos por adelantado y los resultados obtenidos no es siempre tan exacto como en el caso de una fábrica hidroeléctrica, pero es constantemente lo bastante exacto para fines prácticos.

En otras palabras, hay en la administración cosas análogas, si no idénticas, a las series mecánicas de secuencias determinantes que existen en la física. Si, por ejemplo, ha resuelto el gobierno cumplir el propósito de que se pague indemnización por accidentes del trabajo a hombres y mujeres y de acuerdo con determinados tipos, puede el administrador, lo mismo que el ingeniero, estimar por adelantado lo que probablemente costará el cumplimiento de tal propósito, indicar los tipos de funcionarios que harán falta para administrar la ejecución; y los procedimientos administrativos apropiados para toda la tramitación, desde el principio hasta el fin. Y, como en el caso del ingeniero hidroeléctrico, el administrador ve después el resultado de sus operaciones y puede compararlo con sus estimaciones previas. Hay más elementos variables e incalculables en los asuntos humanos que en los hidroeléctricos, pero aun así la administración logra resultados predeterminados con una aproximación que a veces resulta sorprendente por su exactitud. Si las estimaciones y los cálculos administrativos no se cumplen en la práctica con un alto grado de exactitud, entonces tanto la industria como el gobierno se vienen abajo.

y si constituye alguna guía la experiencia de la ciencia natural, a medida que la ciencia de la administración progresa, podemos esperar que vaya adquiriendo un carácter cada vez más determinista. Así como las investigaciones, las sociedades científicas y el intercambio de conocimientos e hipótesis por los peritos en ciencias naturales han hecho avanzar la exactitud de los conocimientos en el dominio de estas ciencias, podemos igualmente esperar que el estudio, las sociedades administrativas y el intercambio de conocimientos entre administradores hagan avanzar la exactitud de los conocimientos en administración.

Podemos afirmar que hemos logrado ya reunir un enorme conjunto de conocimientos exactos y utilizables en el dominio de la administración. Sería fácil formar una lista con millares de volúmenes sobre la materia, debidos a personas de gran competencia. Yo he visto crecer este cuerpo de literatura desde pocos ejemplares en 1898 hasta una enorme masa en 1939. Cada persona informada y competente en el campo de la administración sabe que esto es un hecho. Durante este periodo se han multiplicado varias veces las ocasiones para consagrar a la administración la labor de toda una vida. Esto es también un hecho para toda persona informada y competente. Me atrevería a decir, aunque no trataré de demostrarlo, que el conjunto de literatura consagrada a la administración es varias veces mayor que el conjunto de la literatura consagrada a las ciencias naturales en tiempos de Bacon, Galileo y Newton cuando, hace trescientos años, iniciaron la revolución en

las ciencias naturales, y es casi tan considerable como la literatura sobre historia, política, economía y autores clásicos, empleada profusamente en la actualidad en nuestros colegios y universidades. Durante el mismo periodo he visto aumentar de cero a cincuenta o sesenta el número de nuestras sociedades y organizaciones entre administradores.

Preparación y estudios en administración

En la actualidad cualquier conocimiento que se tenga se puede comunicar e impartirse a la juventud. En otras palabras, este conjunto de literatura administrativa puede utilizarse para la enseñanza de la juventud, hombres y mujeres; quizá también a las personas de edad, si no han perdido toda esperanza. y es posible, mediante exámenes, averiguar hasta dónde ha tenido éxito el proceso de comunicar y enseñar los conocimientos administrativos, no precisamente en todos los casos, sino cierta y precisamente lo mismo que en cualquiera de las materias estrechamente relacionadas con las humanidades. Además, y esto es de suma importancia, los jóvenes, hombres y mujeres, que hayan llegado a dominar más o menos los principios, máximas y axiomas de la ciencia administrativa, pueden ahora, mediante lo que se llaman prácticas de servicio, fortalecer sus conocimientos formales mediante experiencias vividas en y con la administración. Existe, pues, una ciencia de la administración en el sentido en que yo he empleado el término, y esta ciencia puede enseñarse, aprenderse y utilizarse. No hay nada que determine si debe enseñarse en las universidades, pero si éstas tienen un encendido y vivo interés en lo futuro de nuestro gobierno y civilización, enseñarán esta ciencia, y los funcionarios públicos y los políticos tomarán nota de esto, con lo que se beneficiarán y mejorarán los servicios públicos como resultado de ello...

Además, extendiendo nuestra preparación en la ciencia de la administración, deberemos aumentar nuestras provisiones para estudios e investigaciones en materia de administración. Debemos hacer esto en nuestras universidades, instituciones especiales y grandes divisiones del gobierno. Voy a referirme especialmente a lo último. Poco a poco se están dando cuenta nuestros administradores y políticos de la importancia del estudio y planeamiento como elementos inherentes a toda administración acertada de cualesquier asuntos complicados, sobre todo allí donde constantemente van alterando la situación las circunstancias cambiantes. Desde el mero principio de la administración científica se ha considerado que el avance en el planeamiento era la clave para obtener buenos resultados, y el estudio ha sido considerado indispensable para el planeamiento y la ejecución. Los grandes administradores y quienes se dedican al estudio de la materia saben lo vital que esto es para una administración eficaz, y no hace falta que yo me extienda en la exposición de este tópico. A medida que la administración se va haciendo más y más científica, es decir, a medida que va avanzando en exactitud de proyección, previsión y resultados, se va elevando el planeamiento y el estudio a una posición culminante en teoría y en práctica. En las ciencias naturales y en tecnología se ha hecho esto con sorprendente

eficacia. Sin la investigación de hechos esenciales y sin la heliografía, estarían al mismo nivel que la astrología.

Organización

Una frase más sobre el tema y habré terminado. Desde la fundación de la Royal Society en Inglaterra en el siglo xvii hasta la presente hora, con creciente énfasis, se ha demostrado que las sociedades de trabajadores científicos han contribuido al avance de la ciencia en todas direcciones. Han proporcionado formales cambios de conocimientos e hipótesis. Han proporcionado ocasiones oportunas para el contacto entre individuos, lo cual es un estímulo vitalizador para las actividades individuales. Han despertado el interés público en la labor científica, así como apoyo para la misma. Ya se han formado en los Estados Unidos varias asociaciones de personas interesadas en la administración privada y pública, y han demostrado su utilidad. Ha llegado el momento oportuno para una organización culminante de funcionarios y personas particulares interesadas en toda la ciencia de la administración en su más amplios alcances: una sociedad consagrada a la administración en sí misma, como distinta de la administración de funciones particulares, tales como carreteras o salubridad pública. No es que se hubiera de descuidar lo específico y concreto pero habría que concretarse al desarrollo de los métodos, procedimientos y axiomas comunes a todas las ramas del servicio público y por rigurosa concepción general estimular y guiar el pensamiento acerca de especialidades aparte. Esto serviría a la ciencia de la administración lo mismo que las sociedades científicas han servido a las ciencias naturales.

En todo esto no he olvidado el gran contexto de historia y civilización en que labora la administración. No soy yo una de esas almas sencillas que pueden descubrir las simples causas de la grandeza nacional o sublimes civilizaciones o la decadencia de las naciones. Pero observo en las historias de Grecia y Roma relatos que muestran la incompetencia de la administración y su desbarajuste, acompañado de la desintegración del Estado y la civilización. y estoy seguro de que, si hemos de aportar nuestros recursos, habilidad y facultades para hacer pleno y noble uso; si hemos de construir una economía pública y privada que haya de sostener y hacer perdurar la Sociedad; si hemos de producir las condiciones necesarias para el pleno florecimiento de la civilización en América, habremos de contar con el constante avance de la ciencia administrativa. De este modo seremos dignos de nuestra herencia y de las oportunidades que se nos deparan.

SEGUNDA *PARTE*

Organización

Teoría de la organización: el género

Nada parece tan apropiado como introducción al tema de la teoría de la organización como la referencia a la fábula de los ciegos y el elefante. Cada uno de los ciegos tocaba con la mano una parte distinta del elefante, y de ello resultó que surgieron entre ellos radicales diferencias de opinión en cuanto a la naturaleza del animal.

, Análogamente, son tantas las divergencias entre diferentes teorías de la organización (no todas las cuales pueden explicarse en un libro de la extensión del presente) que es cosa que asusta. ¿Cuáles son las diversidades de aue vale la pena dar cuenta? ¿Qué teorías Son correctas y cuáles están equivocadas?

Nuestra fábula tiene aplicación aquí. Las distintas personas dedicadas a este estudio que han expuesto en sus escritos criterios tan diversos han concebido la administración con diferentes prejuicios y finalidades. Siendo así que "el ojo es ciego para lo que la mente no ve", la organización parece variar de acuerdo con la mentalidad con que sea concebida. Cuando se mira desde dentro parece muy distinta a cuando se mira desde fuera; vista por un economista parece muy otra cosa que cuando es vista por un psicólogo; el arma del soldado raso no es el arma del general. Y quizá no tenga tanta importancia el que algunas teorías sean acertadas y otras equivocadas como el que las diversas teorías presenten, con diversos grados de ajuste, distintos aspectos de la verdad. Se pregunta: ¿Qué es lo más importante en una teoría de la organización, su verdad, o su *utilidad*?

. Los autores sobre teoría de la organización no se han fijado bien en los escritos de épocas anteriores. Esto se debe en parte a que lo que más les preocupa o interesa -los fenómenos de gran escala, de organización formal- tiende a ser moderno. Pero también se debe al hecho de que sólo recientemente en la historia del hombre ha tratado éste de sujetar la organización misma a un

análisis abstracto, de gran alcance y detallado. Es indudable que, en parte, esta reciente disposición del hombre a someter la organización en sí a un análisis objetivo se debe a la difusión del "espíritu científico", que nos ha inducido a mirar con nuevos y penetrantes ojos lo que anteriormente no se había considerado de interés. Las instituciones humanas y las relaciones personales son estudiadas cada vez más de una manera que en un tiempo se consideró posible y deseable únicamente para el estudio del "orden natural".

El trabajo seleccionado a continuación es un compendio de los primeros capítulos de *The Principles of Organization*, de James D. Mooney, libro de extendido empleo y gran popularidad en recientes decenios. En esos capítulos se dejan sentados en forma analítica, según se pretende, los principios generales de toda organización, y el resto del libro está dedicado a la demostración de tales principios en organizaciones militares, religiosas y demás.

The Principles of Organization se refiere más a la administración de negocios que a la administración pública. Hay no poco espacio en que el interés se extiende a uno y otro campo y las ideas que se exponen se hallan entre ambos, y en la parte consagrada al análisis de la organización se aplican a la administración pública no pocos conceptos expuestos en la parte dedicada a la administración de negocios. Hasta hace cosa de diez años las personas dedicadas al estudio de la administración pública aceptaban sin modificaciones importantes la mayor parte de las ideas y las técnicas sobre organización propias de la administración de negocios o empresas privadas. Pero últimamente ha tendido la administración pública a modificar y completar el más abstracto y "técnico" concepto de administración con ideas procedentes de campos tales como la sociología y la psicología, como podrá verse en algunos de los trabajos seleccionados más adelante. Mientras tanto, empero, la administración de negocios ha seguido también avanzando y sus actuales fronteras como teoría de la organización están más allá del punto representado por los *Principios* de Mooney.

Pero aunque las fronteras de los estudios y especulaciones hayan avanzado considerablemente desde hace uno o dos decenios, la mayor parte de las ideas expuestas en este ensayo están todavía vigentes en la corriente labor profesional en el ramo de la organización. "Principio numérico", «delegación de autoridad" son dos conceptos que desempeñan todavía un papel activo tanto en la teoría como en la práctica corrientes.

Quizá la idea más interesante y discutible de la teoría tradicional de la organización es la de que una buena estructura en la organización es aquella que se ajuste al designio apropiado para

una buena organización, hecha a la medida de "los tipos de mentalidad sufrida que se encuentran entre todos los individuos en todos los tiempos", más bien que adaptarse a las actuales características y peculiaridades de los individuos que suelen "ocupar" la organización en un tiempo determinado. Se pregunta: ¿Hay sensibilidad en esto? ¿Es este un método verdaderamente científico, tal como nos lo presentan? ¿O es un prejuicio dogmático, una desviación del significado de método científico?

Desde un punto de vista, el trabajo de Max Weber seleccionado en la primera parte podría clasificarse como "teoría de la organización". Se pregunta ¿hasta qué punto se contradicen y hasta qué punto se complementan Weber y Mooney?

¿Está el análisis de Mooney lógicamente fundado y es empíricamente válido?

Los principios de la organización •

JAMES D. MOONEY

Cuando se forma un grupo para un propósito determinado, tanto si está integrado por solamente dos personas como cuando lo forman más, tenemos el fundamento físico de la organización, más el principio que debe presidir todo esfuerzo asociado. Pongamos aquí el más sencillo de los ejemplos. Dos hombres unen sus esfuerzos para trasladar un objeto que es demasiado voluminoso para poder ser trasladado por uno solo. Aquí tenemos asociación de esfuerzos, que es sinónimo de organización, y asimismo *coordinación*, el principio fundamental que sustenta esos esfuerzos.

Este ejemplo nos lleva como de la mano a la definición exacta de organización. *Organización es la forma de toda asociación humana para lograr una finalidad común.*

Esta definición no quiere decir que todas las formas de asociación humana sean iguales, pues son tan numerosas como exige la variedad de las finalidades y los motivos humanos... Pero, al menos es axiomático el que cualquier motivo que conduzca a la asociación de actos humanos debe expresarse en una organización. Las formas de ésta, desde luego, variarán de acuerdo con la naturaleza del fin perseguido; únicamente si encontramos ciertas características esenciales para todas las formas podremos pretender justificadamente haber descubierto un principio. Pero antes de proceder a esforzarnos por identificar tales principios es necesario que pasemos revista a algunas de las consideraciones que se hallan implícitas en nuestra definición de la organización.

El primer punto es que esta definición presenta la organización como

un puro proceso. Esto implica una relación entre dos elementos: por una parte, las personas que crean y utilizan el proceso, y por otra, la finalidad u objeto del mismo. Nuestro propósito es estudiar la organización simplemente como un proceso, lo cual supone el estudio de su estructura interna...

La organización ha sido considerada como el aspecto formal de la administración, así como el mecanismo de la administración, el canal a través del cual tienen realización efectiva las medidas y orientaciones de la administración. Esto es verdad pero no toda la verdad. Además, la administración se ha dicho que es la estructura de todo grupo moviéndose hacia un objetivo común. Aquí también el símil es acertado, valga por lo que valiere. Esto parece implicar que la organización supone únicamente diferenciación de deberes individuales, como ocurre en el cuadro de la organización familiar. Pero los deberes deben estar en relación con el procedimiento, y es aquí donde encontramos la verdadera dinámica de la organización, la fuerza motriz gracias a la cual se mueve hacia su objetivo determinado.

Organización, por lo tanto, se refiere a algo más que la estructura del edificio. Se refiere al cuerpo completo, con todas sus funciones correlativas. Se refiere a esas funciones tal como aparecen en acción, el mero pulso y los latidos del corazón, la circulación, la respiración, el movimiento vital, por así decirlo, de la unidad organizada. Se refiere a la coordinación de todos esos factores en cuanto éstos cooperan para el propósito común.

Esta exposición de la relación existente entre organización y administración indica también lo que se quiere expresar con el término **sistema** en la organización. Una organización se relaciona con el procedimiento y lleva consigo la relación recíproca entre deberes así como los deberes en sí mismos, por lo que el sistema puede ser definido como técnica del procedimiento.

La introducción de la palabra "técnica" nos da otro sesgo de las relaciones entre organización y administración. Podría parecer que la organización estuviera en cierto modo subordinada a la administración. En el sentido práctico así es, pues el instrumento debe siempre estar subordinado a aquello de que es instrumento, y un deber de la administración es proporcionarse su propio instrumento administrativo, lo cual supone organizar. Pero en otro sentido es inversa la relación. Si el edificio presupone al constructor, u organizador, la función de la administración presupone también el edificio, o sea, algo que administrar. Comparemos, pues, esos dos conceptos en términos de técnica.

El arte o técnica de la administración, en sus relaciones humanas, puede describirse como el arte de dirigir e inspirar a la gente, que debe basarse en una profunda e inteligente comprensión humana. La técnica de la organización puede describirse como aquella que relaciona funciones o deberes específicos en un conjunto coordinado. La manifestación de las diferencias entre organizar y administrar muestra claramente su íntima relación. Muestra también, y este es nuestro actual propósito, que la técnica de organizar es anterior, en orden lógico, a la de administrar. Un excelente organizador puede ser un deficiente jefe o administrador, en el caso de que sus cualidades temperamentales no lo faculten para la última de dichas tareas. por

otra parte, es inconcebible que un organizador deficiente pueda jamás llegar a ser un buen jefe, si ha de realizar algún verdadero trabajo de organización.

La primordial necesidad en toda organización es que existan relaciones armónicas basadas en intereses concomitantes y, a tal fin, el primer elemento esencial es una relación concomitante de los deberes, considerados en sí mismos. Esto significa que la acertada coordinación de actividades de todas las personas en los empleos exige, como antecedente necesario, la coordinación de los empleos como tales. Es evidente, por tanto, que un buen trabajo de organización es un antecedente necesario para una administración eficiente. La administración supone siempre algo tangible que haya que administrar, y este algo solamente la organización puede proporcionarlo...

El principio coordinativo

Comienza la organización cuando las personas coordinan sus esfuerzos para un determinado propósito. Hemos demostrado esto con el simple ejemplo de dos personas aunando sus esfuerzos para levantar y trasladar un objeto pesado. Pero no es la combinación el primer principio de la organización. Es únicamente un ejemplo de la organización misma.

Para hallar el primer principio, llevemos el ejemplo un paso más adelante. Los esfuerzos de aquellos dos hombres que levantan un objeto pueden coordinarse, lo cual significa que deben ambos actuar juntos. Si levanta primero el uno y después el otro, no habrá unidad de acción y, por tanto, no habrá organización de esfuerzos. La coordinación apareció por primera vez en la organización cuando uno de aquellos melencólicos y romos antepasados nuestros asumió autoridad y dio un grito gutural equivalente al "[marchen]" *Aquí, pues, encontramos el primer principio de organización.*

Coordinación, por tanto, es la disposición ordenada de un grupo de esfuerzos, para proporcionar unidad de acción en la persecución de una finalidad común.

Cuando denominamos *coordinación* al primer principio, queremos decir que este término expresa el principio de la organización *in toto*; ni más ni menos. Esto no supone que no haya principios subordinados; quiere decir simplemente que todos los demás están contenidos en este total de la coordinación. Los otros son simplemente los principios por medio de los cuales opera la coordinación y, de este modo, se hace efectiva.

Como quiera que la coordinación contiene todos los principios de la organización, expresa asimismo todas las finalidades de ésta, en cuanto tales finalidades se refieren a su estructura interna. Para evitar confusiones debemos tener presente que hay siempre dos objetivos de organización, el *interno* y el *externo*. El segundo puede ser algo de acuerdo con el propósito o interés que hizo que el grupo se reuniera, pero el objetivo interno es siempre coordinador.

Autoridad. En algunas esferas de la organización el objetivo externo no es continuo. Ello es cierto en la organización del ejército en tiempo de paz, cuando no están presentes todos los objetivos externos y el ejército se limita a esperar el día de la movilización, para el día de la acción. Pero en toda

forma de organización ha de ser constante el objetivo interno. Este objetivo interno es eficiencia organizada, y todo cuanto es esencial para esa eficiencia se expresa con una sola palabra: "coordinación". No puede estarse esperando el "día M" en la coordinación. Existe una constante necesidad en la organización, esencial para la existencia de la organización misma.

Como la coordinación es el principio de la organización que lo incluye todo, debe tener su propio principio y fundamento en la *autoridad*, o el supremo poder de coordinación. Siempre, en toda forma de organización debe hallarse en algún lugar esa suprema autoridad, aun cuando no sea directiva de ningún esfuerzo coordinado.

El término "autoridad", tal como aquí lo empleamos, no implica necesariamente autocracia. Allá donde prevalece una verdadera democracia, esta autoridad se apoya en el grupo como un todo, como se apoya nuestro gobierno en el pueblo de los Estados Unidos. En las formas más sencillas y más compactas de la organización democrática, está representada en el grupo entero, reunido en un momento y en un lugar. Hay ejemplos en gobiernos seculares tan ampliamente separados en el tiempo como la *ecclesia* de la antigua Atenas y la reunión o motín del pueblo en Nueva Inglaterra.

En cualquier forma que aparezca, esta suprema autoridad coordinadora debe ser concebida simplemente como la fuente de toda coordinación, y no necesariamente como la directiva coordinadora que corre a través de toda la organización. En una democracia como la nuestra esta autoridad reside en el pueblo, que la ejerce por medio de los jefes que elige.

Servicio mutuo. La *comunidad de intereses* es la base legítima de toda organización. Si buscamos sus fundamentos psíquicos encontraremos que puede significar únicamente *mutualidad de intereses*. Esto a su vez implica deberes mutuos, lo cual supone la obligación del *servicio mutuo*. Esta obligación es universal, traspasando, por tanto, la esfera de la organización. Como en la antigua Roma expresaba la máxima jurídica *do ut des* (doy para que des), es la base manifiesta de todas las relaciones humanas.

Pero en un sentido especial, tiene una aplicación en la esfera de la organización cuentan con una abundante literatura. En esta literatura se dan razón por la que organizaciones de todas clases, gubernamentales, religiosas, militares o industriales, nos proporcionan nuestros mejores ejemplos humanos del espíritu de los servicios mutuos.

Aun cuando la técnica formal de la organización no haya recibido, hasta los últimos años, más que escasa atención, las fases humanísticas de la organización cuentan con una abundante literatura. En esta literatura se dan diversos nombres a la obligación del servicio mutuo, entre los cuales figuran los de cooperación, integración, relación funcional y funcionamiento integrado. Todos estos términos sugieren el aspecto formal así como el humano de la coordinación, lo cual demuestra que es imposible separarlos. Debemos tener en cuenta que las organizaciones son creaciones del pueblo y, por

o *Ecclesia*, palabra derivada del griego que significa reunión, era la asamblea popular en que los rétores u oradores discutían los proyectos, que eran votados por el pueblo. N. del T.

tanto, que todo lo que sea formal en formas organizadas debe apoyarse en fundamentos psíquicos.

Una verdadera coordinación debe estar basada en una real comunidad de intereses por conseguir un objetivo deseado. Igualmente cierto es que una comunidad de intereses que sea verdadera, no sólo en lo objetivo sino también en la conciencia de cada cual, puede proceder únicamente de una comunidad de comprensión. Esto significa no solamente que la administración y los miembros deben entenderse entre sí, sino también que todos y cada uno deben comprender cuál sea el verdadero objetivo y, por tanto, que cada grupo representado en la organización debe comprender cómo y por qué la consecución de aquel objetivo es esencial para el bienestar de todos.

La razón, a mi juicio, es obvia. La comunidad de intereses o, digámoslo así, un interés común, no constituye, por lo que respecta a la conciencia humana, una *identidad* de interés. La única manera concebible de lograr una verdadera integración de todos los intereses del grupo en organización es utilizar políticas u orientaciones administrativas que puedan hacer una realidad más tangible para cada miembro del grupo aquella comunidad de intereses.

Es evidente que cada elemento de coordinación física es una necesidad en el establecimiento de una armonía en todas las relaciones internas. Pero incluso esta afirmación no incluye todo lo necesario en una eficiencia verdaderamente coordinada. Antes de que abandonemos este tema de la coordinación, por tanto, hemos de considerar un elemento más, especialmente importante en las organizaciones eclesiástica y militar, que contiene lecciones para las organizaciones de todas las esferas.

Doctrina. La coordinación implica una finalidad, un objetivo. Pero aun cuando exista un **verdadero interés** mutuo, una mutua comprensión y un grado de participación mutua, no sigue de ello que cada miembro de la organización tenga de hecho en su mente una honda comprensión del objetivo y de cómo pueda éste lograrse. Entre los más altos funcionarios, aquellos que sean responsables de los resultados, esa comprensión deberá estar siempre presente. Deben, por tanto, saber que cuanto más difundan esta comprensión por todas las filas y grados, hasta dejarlos bien empapados en ella, mayor será el esfuerzo coordinado y mayor la fuerza de la organización para la consecución de su propósito. Este es el medio necesario para el logro de este fin que nos pone en contacto con la significativa palabra "doctrina",

Para la mayoría de la gente esta palabra tiene un sentido religioso, y es posible que entre todas las formas de organización sean las religiosas las que estén más hondamente imbuidas con su espíritu. Pero la palabra tiene un significado más amplio. Esto lo vemos demostrado en las diversas aplicaciones del título de doctor, que significa simplemente el maestro, representante o practicante de una doctrina. Existe, desde luego, una doctrina para cada concebible forma del esfuerzo colectivo humano.

1 Doctrina, en su sentido primitivo, significa *la definición del objetivo*. En las asociaciones religiosas esta doctrina se basa en la fe, como formalmente queda establecido en el *credo*. En las organizaciones industriales es el logro de una diferencia en más a través de un servicio. En la organización guber-

namental encontramos diferentes y constantemente doctrinas cambiantes, pero siempre una doctrina, sea la que sea, por mucho que varíen sus interpretaciones por los jefes y hombres de Estado de la historia. En este sentido primitivo doctrina es sinónimo de objetivo.

Pero cuando nos detenemos a considerar el *procedimiento necesario para lograr el objetivo* nos encontramos el significado secundario de la palabra, que parece mal denominado secundario, pues muchas veces va más allá del significado primitivo en cuanto a importancia práctica. Esto se pondrá en claro con los ejemplos siguientes:

Para un médico o cirujano la doctrina del objetivo es obvia. Es poner bueno al enfermo. Pero la doctrina del procedimiento y su aplicación exige una concienzuda preparación y una larga experiencia. Del mismo modo, la doctrina del objetivo militar es sencilla. Según la escuela de Foch y Napoleón, es **obligar** a una decisión por medio de la derrota del adversario; pero el procedimiento necesario constituye un arte sumamente técnico, en el que se comprenden todos los principios de la táctica y de la estrategia.

Este punto es vital en todas las formas de esfuerzo coordinado. Siempre es seguro que exista una doctrina de procedimiento de alguna clase, pero no basta con tener tal doctrina, ni es suficiente que la doctrina sea *acertada*. Sobre todo es esencial que tal doctrina, según la frase popular, sea "vendida" a todos los que intervienen. Cada miembro de la organización debería no sólo conocer su doctrina, sino que también debería sentirla y absorberla mientras viviese en su ambiente y hacer de ella la guía de todos sus actos.

Una doctrina de procedimiento no significa un cuerpo o conjunto de reglas que deban aceptarse como si se tratase de artículos de fe...

Para encontrar un ejemplo más sencillo de unidad de doctrina, y de su necesidad para el logro de cualquier objetivo de grupo, vamos a dirigirnos al campo de los deportes, tal como nuestros juegos nacionales de *baseball* y *football*, donde existe competencia de grupos y donde el éxito en el logro del propósito depende del esfuerzo coordinado. En esos deportes hay una verdadera diferenciación funcional de deberes. En el sentido formal, no obstante, los problemas de organización están todos predeterminados por las reglas del juego. El objetivo primordial es también tan sencillo que se expresa con una palabra bien corta: **vencer**.

Pero cuando venimos a examinar el procedimiento o, dicho de otro modo, los medios necesarios para vencer, vemos surgir en cada caso una verdadera doctrina que reviste gran importancia para el canitán de *baseball* y de *football*. Rastreando cada doctrina a través de todos los intrincados aspectos de la estrategia del *baseball* y del *football* descubriremos que descansa, en su mayor parte, en el primer principio de organización, es decir, coordinación de esfuerzos. Esta coordinación, tan esencial para la victoria en todo deporte, en que un número de jugadores combinen sus esfuerzos para un propósito común, nos ha dado la espléndida expresión de "labor de equipo",

El principio gradual o de escala

La coordinación debe contener en su esencia la suprema autoridad coordinadora. Igualmente esencial es para el concepto de organización *que*

exista un proceso formal a través del cual esta autoridad coordinadora opere desde lo alto de todo el cuerpo organizado. Este proceso es una realidad tangible, observable en toda organización. Aparece en una forma tan clara que prácticamente se da nombre a sí mismo.

Principio numérico. El principio numérico es la misma forma de organización a que a veces se da el nombre de jerárquica. Pero para evitar variantes en punto a definición, hemos optado aquí por el término "numérico".

Una escala significa una serie de peldaños, en cierta gradación. En la organización significa una gradación de deberes, no según las diferentes funciones, pues esto envuelve otro principio de la organización, sino según los grados de autoridad y correspondiente responsabilidad. Por razones de conveniencia denominaremos a este fenómeno de organización la cadena de escalera.

La impresión común mira esta escalera o cadena meramente como un "tipo" de organización, característico únicamente de las más vastas instituciones de gobierno, ejército, iglesia e industria. Esta impresión es errónea. Es como para inducir a error, pues parece implicar que la cadena de escalera carece de universalidad. Esas grandes organizaciones difieren de las otras únicamente en que la cadena es más larga. La verdad es que siempre que encontramos una organización, aun de dos personas, en relación de superior y subordinado, tenemos el principio de la escala. Esta cadena constituye el proceso universal de organización, por medio del cual se hace efectiva la superior autoridad coordinadora a través de toda la estructura.

El proceso de escala tiene su propio principio, procedimiento y efecto. Contiene: a) *Jefatura*; b) *delegación*, y c) *definición funcional*, y vamos a examinarlos en este orden.

Jefatura: Al examinar la jefatura en la organización, encontramos dos cosas esenciales. Hemos de indicar cómo se relaciona esto con la suprema autoridad coordinadora y, después, cómo se relaciona con las otras dos formas del proceso de escala.

Jefatura representa autoridad, y debe poseer toda la autoridad necesaria para el ejercicio de su jefatura, pero esto no significa que jefatura y suprema autoridad sean idénticas. Es cierto que hay y ha habido organizaciones en que la suprema autoridad coordinadora desempeña su propia dirección o jefatura. Esto es característico de todas las formas absolutistas y apareció en los imperios autocráticos de la antigüedad. En los últimos años ha reaparecido en los llamados Estados totalitarios. Pero el procedimiento usual consiste en que la suprema autoridad coordinadora, dondequiera que pueda apoyarse, nombre, elija o designe de cualquier otro modo sus jefes. Tal designación es en sí misma un proceso, que nos da la clave de la verdadera definición de jefatura en la organización.

Jefatura es la forma que asume la autoridad cuando entra en proceso. Como tal es el principio determinante del principio gradual o de escala, existiendo no sólo en la fuente, sino proyectándose a través de toda la cadena de la escala hasta efectuar la formal coordinación de toda la estructura.

La importancia de una jefatura eficiente aumenta con el incremento de un organización. Tal incremento exige jefes que conozcan los principios de la

organización y la manera de aplicarlos. Pero las cualidades necesarias en la jefatura comprenden más que las capacidades del organizador; exigen las cualidades psíquicas de un jefe. Esta fase de la jefatura es tan vital como el mismo espíritu de coordinación. Es de hecho la fase operadora de este proceso, toda vez que es el jefe quien debe coordinar no sólo las tareas sino también a las personas que han de desempeñarlas...

El punto siguiente que hay que hacer notar es que el proceso gradual que emana de la jefatura debe tener su propio movimiento por medio del cual se foma a la escala. Este proceso es lo que ahora vamos a examinar.

Delegación. La delegación consiste en la trasmisión de una determinada autoridad por una autoridad superior. En su esencia lleva consigo una doble responsabilidad, Aquel en quien se delega la autoridad pasa a ser responsable frente a su superior en cuanto a la realización de la tarea, pero el superior eormúa siendo responsable de que la tarea se realice. Este principio de la delegación es el centro de todo proceso en la organización formal.

La delegación interviene en la organización como una consecuencia necesaria de la autoridad en proceso de la jefatura. Es inherente a la propia índole de la relación entre superior y subordinado. El momento del llamamiento objetivo para el esfuerzo organizado a más de una persona, es siempre un acto de jefatura, con su delegación de deberes. Esto ocurre aun en la más sencilla y más compactamente organizada unidad, donde siempre se está frente a una jefatura. Alguien podría creer que el capataz de un grupo de sección en un ferrocarril no delega deberes. En realidad, a menos que empuñe un pico o una pala y trabaje con sus hombres, lo delega todo excepto lo que no puede delegar, es decir, la autoridad inherente a su propio cargo y la responsabilidad propia del mismo para que el trabajo se realice.

Otro aspecto que hay que advertir es que esta delegación implica siempre transferencia de autoridad, y nunca puede significar otra cosa. El término "autoridad" es frecuentemente interpretado en el sentido de autoridad sobre la gente, pero no es éste el sentido obligado en la organización. Aun el capataz de un grupo de sección delega una autoridad a sus hombres, una autoridad para hacer ciertas cosas, que lleva consigo la responsabilidad de hacer aquellas para lo que están autorizados. Siempre, en todo empleo, incluso en el de ordenanza, debe haber una autoridad delegada de esta clase, pues en otro caso no habría base lógica para la responsabilidad.

La responsabilidad de la jefatura porque el trabajo se realice no agota este punto. Todavía hemos de examinar los factores humanos involucrados en esta responsabilidad. No es sólo lo que el jefe debe hacer, sino, sobre todo, lo que debe ser. El ejercicio de la jefatura presupone, como su primordial necesidad, la facultad de comprender. El verdadero jefe ha de saber en su totalidad lo que se trata de hacer, y saberlo con tanta claridad que pueda ver el fin desde el principio. Tal conocimiento es necesario aun en el capataz de un grupo de sección. Además, puede darse el caso de que el jefe esté dirigiendo el esfuerzo colectivo de un grupo de hombres sumamente inteligentes, cada uno de los cuales sea un completo maestro en la tarea que se le haya asignado. En todos los casos habrá un jefe cuyo deber sea coordinar cada factor con otro en la consecución del propósito común.

Cuando una organización sobrepasa la posibilidad de la jefatura directa, debe recurrir al tipo de organización al cual podemos dar el nombre de subdelegación. Esto significa que el jefe comienza a delegar una autoridad similar a la suya. En otras palabras, delega el mismo derecho a delegar, llevando consigo la misma clase de autoridad sobre los demás. Así, tenemos la prolongación de la cadena gradual o de escala, tal como ocurre en las más grandes organizaciones de todas clases. Pero, sea cual fuere la longitud de la cadena, debe prevalecer el mismo principio a través de toda la estructura. El subordinado es siempre responsable frente a su inmediato superior por cumplir su tarea, el superior continúa responsable de que la tarea sea realizada, y esta misma relación continúa hasta el jefe que está por encima de todos, cuya autoridad lo hace responsable por el conjunto.

Debería observarse que cuando la autoridad delega facultades similares a las suyas, esto puede significar o no delegación de su derecho a nombrar subordinados. En el caso de nombramientos para importantes posiciones clave, puede ser que la más alta autoridad se reserve este derecho. Ello, no obstante, no altera la relación entre superior y subordinados en la escala gradual. El superior comienza por delegar en su subordinado deberes que llevan inherente su propia autoridad; de aquí que la responsabilidad coordinada sea implícita en todas estas relaciones...

Cuando examinamos el proceso de la delegación, tal como se manifiesta en formas históricas, descubriremos que se presenta en diversas fases, distintas de la **sencilla** que acabamos de describir. La forma que aquí hemos examinado es aquella en que la jefatura delega en sus subordinados parte de su propia autoridad; en otras palabras, hay *delegación hacia abajo*. Entre las formas históricas encontraremos el fenómeno de la *delegación hacia arriba*, en que se delega una autoridad sobre el que delega, así como de *delegación hacia fuera*, en que se delega una medida de autoridad en una organización del exterior. Encontraremos también una distinción entre las formas de delegación *directa* o *inmediata* y las *indirecta* o *mediata*. Otro fenómeno, observable en la esfera judicial del gobierno, es que las gradaciones en la escala judicial no representan eslabones sucesivos de autoridad delegada, sino que todos ellos derivan directamente de una autoridad superior. La razón de ello podrá claramente apreciarse si se examina el carácter de la función y la organización judicial.

Todas las formas de delegación tienen un rasgo común, indican una autoridad de alguna clase que procede a la delegación y tiene el derecho de delegar. El resultado de esto es que la delegación, como forma, posee tal universalidad en la organización que la define como principio. Sin este principio no puede funcionar ninguna organización.

Definición o delimitación funcional. El tercero y ejecutivo principio del proceso gradual es la *definición o delimitación funcional*. Este principio no es sinónimo de funcionalismo, que es un principio aparte de la organización. La **definición** funcional es antecedente a todas las funciones porque es la forma en la organización que asigna todas las funciones. Es la forma gradual a través de la cual delega la jefatura a cada subordinado su propia tarea específica.

A fin de establecer con claridad la distinción entre delimitación funcional y funciones como tales bien estará que precisemos este punto. Lo que hemos denominado definición o delimitación funcional es simplemente la última finalidad de **todo** el proceso gradual. Hemos definido el principio gradual como la forma sucesiva, y el principio funcional como la forma *efectiva* de la coordinación. Es evidente, por tanto, que en este proceso gradual debe haber alguna forma definitiva que produzca el efecto funcional, pues en otro caso no llegaría a establecerse la conexión entre el **proceso** y el efecto. Cuando un superior delega algún deber en un subordinado, define la función de este subordinado, que sólo la autoridad gradual puede realizar. Así, la delimitación funcional es el fin, el objetivo, el propósito de todo el proceso **gradual**.

La verdad de lo que acabamos de decir puede demostrarse por medio de un estudio de la cadena gradual en cualquier forma de organización. En una organización pequeña y compacta, con sólo dos eslabones en la cadena, los del jefe y los subordinados, la delimitación funcional es directa e inmediata. Cuando la organización crece la cadena se prolonga, y aparece la subdelegación. Esto supone simplemente una extensión del proceso. Pero el proceso en sí mismo es siempre igual. Y la delimitación funcional es siempre su finalidad y objetivo...

El principio funcional

Con el término "funcionalismo" queremos expresar la *distinción entre clases de deberes*. Así, esto se distingue claramente del principio gradual. Para dar un ejemplo militar, la diferencia entre generales y coroneles es una de las gradaciones en autoridad y es, por tanto, *gradual*. La diferencia entre un oficial de infantería y un oficial de artillería, en cambio, es *funcional*, porque hay una clara diferencia en la indole de los respectivos deberes.

Esta definición del funcionalismo está justificada por el uso corriente. Pero existe un sentido inventado, debido, como todos los inventos del lenguaje, a las deficiencias de éste. En términos estrictos, la palabra "función" significa el acto de realización o ejecución, y puede designar cualquier actividad que aparezca en la organización, y aún a la misma suprema autoridad. Es necesario, por tanto, hacer hincapié en que cuando hablamos de funcionalismo en la organización queremos significar diferenciación funcional entre fas clases de deberes.

Las funciones pueden ser innumerables por su variedad según el procedimiento que sea necesario para conseguir un propósito determinado. Puede observarse en la fabricación moderna, donde la técnica de producción en masa ha introducido tan minuciosas divisiones de trabajo que casi cada tarea individual ha llegado a constituir una función separada. Aquí surge la cuestión de si en esta gran variedad de funciones habrá un común denominador. ¿Hay algunos principios universales de funcionalismo, en los que se incluyan la suma de todas las funciones y, de ser así, pueda identificarse en ellas el mismo orden lógico que hemos ya observado en el proceso gradual? Tales principios de funcionalismo existen y siguen el mismo orden.

Principio de funcionalismo. En toda empresa organizada debe haber alguna función que determine su objetivo, otra que se dirija a su consecución, y una tercera consistente en tomar decisiones interpretativas de acuerdo con aquellas reglas de procedimiento que hayan sido preestablecidas. Tales funciones, que pueden denominarse *determinativas*, *aplicativas* e *interpretativas*, están relacionadas como principio, proceso y efecto. En las formas seculares de gobierno se conocen como funciones *legislativas*, *ejecutivas* y *judiciales*.

Cada una de esas funciones primarias o universales presupone los principios coordinativo y gradual de la organización, aunque en las formas absolutistas de gobierno esta dependencia se empalidezca por el hecho de que la suprema autoridad coordinadora suela ejercer su propia jefatura. De aquí que habitualmente aparezca con el triple carácter de legislador, ejecutivo y juez y, del mismo modo, no haga distinciones funcionales en la delegación de esos deberes.

En una forma constitucional de gobierno, en cambio, todas esas funciones están delegadas separadamente. Bajo el sistema norteamericano, el pueblo elige sus legisladores, sus más altos ejecutivos y, en algunos Estados, sus jueces. Cuando no son elegidos directamente por el pueblo, esos jueces reciben su nombramiento en virtud de un procedimiento que podemos calificar de delegación *mediato*: La función determinativa o legislativa, debido a su habitual carácter colectivo, se presenta más como una simple unidad que cualquiera de las otras dos, aun cuando haya subdelegación de la autoridad legislativa. Aun materias tan comunes y de cada día como son las reglas de policía que regulan el tránsito vial representan el ejercicio de una función legislativa subdelegada.

La función judicial, como la legislativa y la ejecutiva, es gradual en su organización, con la autoridad graduada de los más altos y más modestos tribunales, pero aquí no encontramos la delegación de arriba abajo de la autoridad judicial. Esto se explica por la naturaleza de la función judicial, en la que la autoridad para resolver no confiere el derecho de iniciativa. Esta ausencia de iniciativa explica también todo lo que es característico en la función judicial. En las esferas determinativa y ejecutiva, la más alta autoridad toma la iniciativa, lo cual significa que es ella la que tiene *la primera palabra*. En la esfera judicial, la más alta autoridad tiene únicamente *la última palabra*. De aquí que el procedimiento en los tribunales, al revés que en las dos otras esferas funcionales, no vaya de arriba abajo sino de abajo arriba.

Hemos descrito aquí las tres funciones universales o primarias tal como aparecen en el gobierno. Su universalidad como funciones, no obstante, debe ser manifiesta. No se concibe deber, función o tarea individual de clase alguna que no lleve consigo una de tres cosas: la determinación de algo que haya de hacerse, el hacer ese algo, o la decisión de cuestiones que puedan surgir en el curso de ese hacer de conformidad con reglas y prácticas preestablecidas. Puede ocurrir que las tres funciones estén representadas en la misma tarea.

Aquí entra otro punto vital. La frecuente presencia de las tres funciones

primarias en la misma tarea indica cuán difícil es que encontremos esas funciones completamente separadas en la estructura general de la organización. Todo lo más, esta separación será relativa. En el tipo secular de gobierno, donde aparece con más precisión que en otras formas, ha consistido simplemente en un desarrollo propio de los tiempos modernos, y tal separación nunca es completa, aun en un gobierno moderno.

En nuestra constitución el brazo legislativo conserva el derecho de juzgar cuando se ha formulado una acusación ante él. Análogamente, el senado, dada su autoridad para confirmar o rechazar nombramientos oficiales, posee una función ejecutiva. Así, cuando el senado se reúne a puerta cerrada para estudiar la procedencia de tales nombramientos, se dice que celebra "sesión ejecutiva". Por otra parte, el jefe del ejecutivo, debido a su función consultiva, respaldada por su derecho de veto, posee un grado de autoridad en la esfera legislativa. Lo cierto es que el ideal de la eficiencia organizada es no la completa separación, sino la correlación integrada de las tres funciones primarias.

Correlación funcional. Aquí puede sostenerse que el último propósito de todo organizador es la correlación integrada de todas las funciones. Ello es cierto, y tal correlación, para ser verdaderamente científica, debe basarse en los principios de la organización. El organizador habría de conocer las tres distinciones primarias que se encuentran en la base de todo funcionalismo. Debería saber que esos principios funcionales son universales en toda organización; que aun la función accesorias que denominamos "personal" debe tener alguna relación con todas ellas. Debería saber que, así como las tres formas graduales constituyen el principio de la *coordinación progresiva*, del mismo modo las tres formas funcionales universales deben ser la base de toda *coordinación efectiva*. Debe identificar esos principios funcionales, tal como aparezcan en cada tarea, y hacer de ellos la base de su correlación.

La historia del funcionalismo en la organización puede relatarse brevemente, en sus trazos más amplios. Hemos visto que el principio funcional está siempre presente en toda empresa organizada, pero el sumamente diversificado funcionalismo de la organización fabril de nuestros días, por ejemplo, es una característica desarrollada en los tiempos modernos. Aun en formas más antiguas de organización, podemos rastrear a través de las edades una creciente diversidad en deberes funcionales. Esto se debía no sólo al crecimiento de tales organizaciones, sino principalmente al adelanto en la esfera de los conocimientos humanos, especialmente los de carácter técnico. En una época primitiva, relativamente desprovista de esos conocimientos, las diferencias funcionales se limitaban a unas pocas y de índole sencilla, pero el progreso de la técnica ha introducido otro y suplementario funcionalismo. El funcionalismo técnico apareció por primera vez en la organización militar, donde el empleo de diferentes armas introdujo las verdaderas distinciones funcionales entre las diferentes armas del servicio.

Especificación de deberes: la importancia de una exacta especificación de todos los deberes individuales, en sus efectos sobre la moral de una organización, puede verse por medio de ejemplos bien conocidos en toda experiencia humana. Con no poca frecuencia hemos oído decir de las institucio-

nes organizadas de todas clases que son lanzadas "por medio de la política". Un pensador superficial podría tomar esto como un reflejo sobre el personal. Si pudiera conocer bien este personal podría quedar sorprendido al darse cuenta de lo bueno que es en realidad. En proporción de diez a uno, debemos dirigirnos a la organización, más que al personal, para descubrir la verdadera causa de un trastorno.

Decir que tales condiciones, cuando se presentan, son una falta que pueda achacarse a la administración es cierto pero no suficientemente explícito. Son debidas al olvido administrativo de las necesidades de organización formal y la aplicación de sus principios.

Cuando se coloca a un miembro de una organización en una posición que lleve ajenos deberes mal definidos, en su relación con otros deberes ¿qué ocurre? El trata, naturalmente, de dar su interpretación propia de aquellos deberes y, cuando puede, imponer aquel criterio a quienes están por encima de él. En este proceso se encuentra con otros que están en casos análogos, siendo resultado inevitable de ello que se produzcan fricciones y falta de coordinación.

En el aspecto positivo, el proceder ordenadamente abre paso a la práctica de "deslindar los terrenos". En el aspecto negativo el resultado es eludir responsabilidades o, según frase popular, "pasar el paquete". Estas condiciones se agravan cuando la misma jefatura toma por el atajo sin considerar las consecuencias que a la larga puedan producirse. Las dos condiciones suelen ir juntas, pues el jefe que no tiene el debido cuidado en la especificación de los deberes subordinados es presumible que sea desordenado en el cumplimiento de los que le son propios. La verdadera coordinación en el sentido formal puede únicamente lograrse gracias a la exacta delimitación de los deberes, y esto debe comenzar desde arriba. Sin ello se producirán fricciones incluso en la cumbre, y bajo tales condiciones es inútil buscar armonía en las líneas inferiores.

El tipo opuesto de jefe, de aquel que procura la exacta especificación de los deberes correspondientes a cada función, en su relación con las demás funciones, como punto de primordial importancia podrá a veces parecer formulista, pero en los resultados será ampliamente justificado por todas las experiencias.

La razón y las pruebas se combinan para demostrar que la exactitud en la especificación de las tareas es una necesidad para la creación de una verdadera armonía colectiva. La armonía en esta fase puede ser meramente pasiva, aunque manifestada en la ausencia de fricciones. Para trasladar esta armonía pasiva a una armonía activa y eficiente, se necesita algo más, y aquí hemos de recordar la frase del mariscal Foch de que la obediencia activa presupone siempre comprensión. El empleado que tenga a su cargo algún deber o función, si lo concibe solamente en sí mismo, podrá cumplir sus deberes pasivamente. Pero cuando ve su relación con otras funciones concomitantes, y la relación de todas ellas con respecto al propósito total, sigue entonces un proceso mental que lo relaciona a él, personalmente, con el objetivo y contribuye a transformarlo de un participante pasivo en uno activo en el propósito común. Cuando todos los miembros de una organi-

zación logran adoptar esta actitud, el resultado es una unidad de espíritu, que es fuente del espíritu cooperador eficiente.

La fonnal correlación de las funciones es la tarea del organizador. Su labor consiste en relacionar unos con otros los diversos deberes. La correlación de espíritu es de incumbencia del jefe. Éste relaciona entre sí a las personas que han de cumplir tales deberes. Estos hechos demuestran la importancia que tiene la comprensión de los principios formales de la organización. Pero mientras no se logre una verdadera y general comprensión del propósito común no tendremos una real y activa *correlación horizontal*, que es la prueba final de una organización verdaderamente eficaz.

Los autores sobre organización distinguen entre los principios de correlación *perpendiculares* y *horizontales*. Expresando la misma idea en los términos aquí empleados, estas dos formas se relacionan con los principios graduales y funcionales. Pero la jefatura representa el principio gradual de la organización. La relación gradual, por sí sola, a través del contacto con el mando, no puede proporcionar la universal comprensión del propósito común, es decir, la relación de cada individuo con este propósito y con cada individuo a través del mismo, que son necesarias para la verdadera correlación funcional.

La jefatura puede crear y emplear contactos horizontales como suplemento de los perpendiculares, de manera que esta comprensión pueda diseminarse debidamente a través de la organización. Este servicio debe aprovecharse por la autoridad gradual no sólo por lo que respecta a sus subordinados, sino para sí misma.

Sólo de esta manera **podrá** desarrollarse el espíritu de unidad, la verdadera fuerza de la eficiencia cooperativa.

La fase del funcionalismo correspondiente a la plana mayor⁰¹

El servicio de plana mayor en la organización significa servicio de *asesoramiento* o *consejo*, distinto de la función de autoridad o mando. Este, servicio tiene tres fases, que aparecen en relación claramente integrada: la *informativa*, la *asesora* y la *inspectora*.

La fase informativa se refiere a aquellas cosas que la autoridad debe conocer al tomar sus decisiones; la asesora, al consejo que se da basado en tal información; la inspectora, a ambas fases precedentes, en cuanto se aplica a todos los detalles de ejecución. Es por medio de esta última fase como la informativa y la asesora resultan operantes a través de toda una organización. Si la autoridad necesita toda la información que haga falta al tomar sus decisiones, aquellos que se hallan en un nivel inferior, en quienes se ha delegado para ejecutar las órdenes, necesitan la información que hace falta para una ejecución verdaderamente inteligente. El servicio de plana mayor, en esta fase, puede denominarse un servicio de conocimiento y, como tal, satisface la necesidad final de una verdadera coordinación horizontal de esfuerzo organizado.

Aquí surge una cuestión vital. ¿Cómo vamos a distinguir en el orden psíquico entre las funciones propias del personal de línea y las propias del de plana

mayor? En orden a la organización, la respuesta es sencilla. La función de la plana mayor es simplemente la de aconsejar; la del personal de línea, y solamente éste, la de mandar. Pero estas expresiones pueden parecer demasiado simples. ¿Por qué un jefe de línea habría de necesitar los servicios de una plana mayor de consejeros? ¿Por qué, como jefe, suponiendo que posea condiciones de mando, no habría de ser un consejero suficiente para sí mismo?

Resultaría fácil contestar que, en una organización extensa, la información que el jefe de línea necesita para adoptar sus decisiones requiere algo más que meros consejeros individuales; requiere nada menos que el consejo de una plana mayor organizada. Pero cuando pasamos a la siguiente fase del servicio de plana mayor de la informativa a la asesora -nos encontramos con otro aspecto de la relación entre la línea y la plana mayor. Aquí nos encontramos con una función de la plana mayor en que ejerce una autoridad propia, una autoridad que es no menos real que la del jefe de línea, aunque no incluya derecho alguno de mando.

La cuestión estriba en que la línea representa la autoridad de *hombre*, al paso que la plana mayor representa la autoridad de *ideas*. El verdadero valor de un funcionario de plana mayor tiene una medida solamente: su habilidad para alumbrar ideas que resulten valiosas para la autoridad de línea, y su eficacia para hacer a toda la organización partícipe de esas ideas. Por medio de esta autoridad, inherente a las ideas sensatas y realizables, el funcionario de plana mayor puede fácilmente ascender a importantes mandos de línea. Del mismo modo, el ascenso en la jefatura de línea puede muchas veces depender de la capacidad del jefe para alumbrar ideas realizables, tanto como cualquier otro aspecto inherente a su propio derecho de mando.

La expresión "fase de funcionalismo de la plana mayor" es empleada por nosotros deliberadamente. La expresión habitual tomada de la terminología militar, es "línea y Estado mayor". El uso casi invariable de esos términos juntos tiene por objeto distinguir entre el derecho de mando y la función de consejo. Pero para la persona no profesional puede tal combinación inducir a error. Puede sugerir que la estructura de las organizaciones es como un ferrocarril de doble vía, consistiendo en la línea y la plana mayor como dos funciones coordinadas.

No podría haber un concepto más erróneo. La estructura de una organización es de vía única tan solo, y no puede haber ninguna otra. Lo que en la organización militar se conoce como línea es sinónimo de lo que hemos denominado cadena gradual, y no puede haber más que una cadena de autoridad de línea. Toda tarea en una organización que no pueda identificarse como un verdadero eslabón en el proceso gradual es una función auxiliar, adherida a la línea lo mismo que los apartaderos lo están al carril central. Esto significa que toda función de plana mayor debe adherirse a la línea en alguna relación dependiente, y no puede existir de otra manera. Si encontramos en la organización de plana mayor una contrapartida de algunos peldaños graduales que aparecen en la línea, esto va implícito en el hecho de su adherencia. Debe necesariamente seguir las gradaciones de aquello a que es accesorio.

Servicio auxiliar. El de la plana mayor es puramente un servicio auxiliar.

Su función ha de ser informativa y asesora con respecto tanto a los planes cuanto a la ejecución de los mismos. Esto es implícito en el significado de la expresión "plana mayor", que es algo para apoyarse en ello pero sin autoridad para decidir o iniciar. En el caso de la ejecución de planes la única diferencia consiste en que el servicio de plana mayor pasa a ser informativo y asesor con respecto a planes ya formulados, y en tal sentido *inspector*. De aquí que, en la esfera de la ejecución, el funcionario de plana mayor, aun cuando no tenga derecho de mando inherente a su función propia, puede hablar y habitualmente habla en nombre de la más alta autoridad. Para evitar confusión de ideas es siempre esencial identificar las funciones como tales, haciendo caso omiso de las relaciones traslaticias a través de las cuales puedan ejercerse tales funciones. Sobre todo es esencial tener en cuenta que la diferencia entre plana mayor y línea no es la diferencia entre pensar y hacer, pues estas dos facultades se hallan presentes en toda actividad. La expresión "plana mayor" es estrictamente una de organización formal, para **distinguir** la función de consejo del derecho gradual de mando.

Tomando organizaciones concretamente, encontraremos las mismas características en el servicio de plana mayor que hemos advertido ya en nuestro estudio del funcionalismo. Hemos observado que incluso las tres funciones primarias -planeamiento, realización y decisión de acuerdo con los planes-: no están nunca completamente separadas en ninguna organización. No podemos, por tanto, esperar completa separación entre los deberes individuales del personal de plana mayor y los propios del personal de línea .

A manera de ejemplo: el jefe de algún departamento que sea característicamente de plana mayor en su servicio a la organización en conjunto, debe, en todo caso, poseer una autoridad de línea dentro de su departamento. Además, hay organizaciones en las que encontramos departamentos en que hay que cumplir deberes tanto de línea como de plana mayor. Los jefes de tales departamentos pueden tener una relación de asesoramiento con el jefe supremo, pero tienen autoridad de línea con respecto al cumplimiento de sus propias funciones particulares.

Esto ocurre generalmente en las organizaciones que están departamentalmente funcionalizadas en la cumbre. Este es siempre el caso en la organización secular del gobierno, y se advierte en la relación entre los funcionarios de gabinete y el primer ministro o presidente. En la organización del ejército tales funciones departamentalizadas son siempre clasificadas como Estado mayor o plana mayor, pero siempre aquí hay algunos deberes que, hablando en términos estrictos, son funciones auxiliares de línea. Esto ocurre con las tropas llamadas de intendencia, cuyos deberes están relacionados principalmente con las comunicaciones, el aprovisionamiento, y los transportes. No obstante, al rastrear históricamente el origen de tales deberes, encontramos que todos ellos surgieron inicialmente de algún servicio informativo y asesor, y esto explica **por** qué suelen estar todavía generalmente incluidos bajo la denominación de "Estado mayor".

Otra posible fuente de confusión en el aspecto histórico es la expresión misma de "plana o Estado mayor" que no siempre ha tenido su actual y generalmente aceptada significación. En las viejas fórmulas militares se apli'

caba la expresión en un sentido colectivo a todos los oficiales, cualesquiera que fuesen sus funciones, que estuvieran en contacto inmediato con quien mandaba en jefe. El presente significado de dicha expresión en la organización militar no se remonta a mucho más allá del siglo xviii. Es cierto, sin embargo, que fue la organización militar la primera en emplear la expresión en su sentido actual.

Evolución de la plana mayor o Estado mayor. La historia de la fase de funcionalismo propia de la plana mayor, tal como aparece en varias clases de organizaciones, con distintos objetivos, la dejaremos para posterior examen. De momento bastará con indicar a grandes rasgos el carácter general de esta evolución.

Hemos advertido ya, al referirnos a la historia general del funcionalismo, que se halla siempre presente en sus tres formas primarias -la determinativa, la interpretativa y la aplicativa- y que un funcionalismo suplementario, de carácter estrictamente técnico, evoluciona únicamente con los adelantos del conocimiento humano. Una evolución similar aparece en la historia de la función propia de la plana mayor. El funcionalismo técnico de plana mayor hizo probablemente su primera aparición en la organización militar, pues por primera vez aparecieron en esta esfera las diferencias técnicas en los deberes de línea, debido a la variedad de armas. Donde hay diferentes funciones de línea es lógico suponer que haya diferencias correspondientes en los servicios de Estado mayor, pero no podemos hallar descritas tales funciones en la organización de los antiguos ejércitos. Pero hay una función propia de Estado o plana mayor que siempre se encuentra en toda organización, antigua o moderna, o sea, la del servicio del consejo colectivo.

El carácter colectivo del primitivo servicio de plana mayor se ajustaba a las **necesidades** de una época primitiva. El jefe primitivo ni necesitaba ni podía mandar un consejo técnico, pues era escaso o ninguno el conocimiento técnico en su tiempo. Pero había una necesidad que compartía con todo jefe, antiguo o moderno, cual era la vasta sabiduría nacida de lo provechoso de la experiencia humana, y en cuanto a tal ayuda o guía dependía del consejo colectivo de quienes lo rodeaban. La importancia de esta función de plana mayor se demuestra por el hecho de que no era informal u ocasional. Desde que tenemos trazas de ella, tuvo carácter formal.

Entre los ejemplos antiguos tenemos los jefes homéricos, de los cuales dependía el rey para su consejo, y *witenagemot*, literalmente consejo de sabios de los reyes anglosajones. Un consejo asesor de una u otra clase es tan viejo como la organización misma. Es igualmente moderno, pues ningún avance de los conocimientos humanos será jamás suficiente para eliminar la **necesidad** que un jefe tiene de la ayuda que pueda prestarle la sabiduría humana elemental, y especialmente la sabiduría colectiva, al adoptar decisiones de la mayor importancia.

Otra lección que nos proporciona la historia es el constante flujo o movimiento de las funciones de plana mayor, en constante contracción, expansión, o cambio de forma, según los tiempos y las circunstancias. Un ejemplo clásico es el senado de la antigua Roma. Este organismo, que bajo los antiguos reyes y los cónsules de la República había sido puramente consultivo,

sin autoridad legislativa, fue gradualmente usurpando poderes de línea hasta, en un periodo de la historia de Roma, alcanzar la más alta autoridad del Estado.

Los ejemplos contrarios son igualmente notables. Tenemos en la historia muestras de importantes funciones de plana mayor que, gracias a la atrofia o a la transformación de los deberes de plana mayor, conservan únicamente de nombre su primitivo carácter. La tendencia habitual en tales casos es que el consejo, o la función colectiva de la plana mayor, pase a ser departamentalizada, tendencia ésta inherente a toda clase de especialización. En la organización eclesiástica encontramos un ejemplo en el consistorio de cardenales, como distinto del cónclave, en el gobierno secular, en el consejo privado británico. Esos dos organismos, en su origen fueron consejos colectivos consultivos para la autoridad soberana, y así continúan en teoría. En la Iglesia católica esas funciones están ejercidas hoy en día principalmente por las distintas congregaciones de la curia romana; en la Gran Bretaña, por un relativamente moderno comité del consejo privado conocido como el gabinete. En cada caso las reuniones del organismo completo han pasado a ser meramente formales y ceremoniales.

En la historia de la función del Estado mayor en la organización militar encontramos todavía otra tendencia. Comienza con servicios individuales de plana o Estado mayor, y evoluciona hasta un servicio de Estado mayor departamentalizado y coordinado. Esta diferencia se explica por el hecho de que, al revés de la Iglesia o el gobierno secular, la guerra, en su más pura esencia, es una materia técnica. No obstante, en los más remotos días, cuando las armas militares eran el sencillo arco, la espada y la lanza, y cuando las batallas se libraban bajo la vista inmediata del jefe, los servicios de Estado mayor eran relativamente pocos y de escasa importancia. El cambio de las condiciones de la guerra, que comenzó con el invento de la pólvora, la revolución en cuanto a armas y equipo, y los problemas planteados por el aprovisionamiento y los transportes, condujeron a un aumento en el número y la importancia de esas funciones de Estado mayor, hasta hacerse imprescindible su coordinación. A consecuencia de esas necesidades ha evolucionado el *Estado mayor general*, un verdadero consejo consultivo, departamentalizado, pero todavía constituyendo una unidad, que asesora en cuanto a todos los planes e inspecciona su ejecución, desde cada fase del servicio departamental hasta la estrategia militar que determina todos los movimientos, y reúne todos esos elementos en un conjunto coordinado.

A través de todos esos cambios, dos son los factores que aparecen constantemente. Uno es el siempre presente principio del Estado o plana mayor, que en una u otra forma es siempre operante. El otro es el constante movimiento en la relación entre los deberes de línea y de plana mayor.

¿Es posible, en ese cambio de relaciones entre línea y plana mayor, identificar todo ciclo definido? El único que ha aparecido en la moderna organización industrial va implícito en la aplicación del principio de delegación, con su tendencia ya a la centralización, ya a la descentralización.

Relaciones entre línea y plana mayor. Una centralización impropia tiende siempre a conferir a la plana mayor cierta dosis de autoridad de línea.

La centralización favorece al máximo de eficiencia técnica de la plana mayor, pero si se extrema esta tendencia pueden sacrificarse otras cosas de igual interés; sobre todo, la iniciativa descentralizada que puede ser necesaria en muchos casos.

El aspecto psicológico de la relación entre línea y plana mayor supone siempre un **más** completo descanso de la psicología de la **jefatura**. El jefe está a la cabeza de la línea, y es la línea, en toda forma de organización, la que representa su real fuerza de combate. El jefe debe ser fuerte no sólo en los movimientos, sino también en el planeamiento que precede a todo movimiento. El valor de los servicios de plana mayor presupone un jefe que posea la competencia necesaria para apreciar sus consejos.

El funcionario individual de plana mayor tiene a su cargo la fase especial de la situación que corresponde a su propia función de plana mayor. Pero esta fase debe relacionarse con otras fases, y por esta razón los servicios individuales de plana mayor deben estar coordinados en un completo servicio de plana mayor. Pero el jefe de línea es, al fin y al cabo, el coordinador final. El general Summerall, anteriormente jefe del Estado Mayor del ejército de los Estados Unidos, expresó lo psicológico de la relación entre línea y Estado mayor con palabras que se aplican a la organización en todas las esferas: "El que tiene el mando, dijo, debe conocer el arte del apoyo del Estado mayor, y cada miembro de éste debe conocer el arte de mandar. Pero ningún jefe con mando debe ser reemplazado por un Estado mayor, ~~por~~ capaz que éste pueda ser. La responsabilidad por las decisiones e iniciativas debe corresponder a éste, quien debe poseer los atributos, el carácter y los conocimientos que lo hagan digno de confianza y de los servicios del Estado mayor:'

Podría preguntarse por qué el jefe que puede apreciarse por esas tan exactas especificaciones habría de necesitar un servicio de Estado mayor funcionalizado y coordinado. La respuesta ha de hallarse en las complejidades de la vida moderna, que se reflejan en todas las formas de la organización. Siempre hay **demasiadas** cosas en qué pensar, demasiados factores que considerar, demasiados y diversos conocimientos necesarios para su solución, para que la capacidad de un solo jefe pueda lograrlo sin ayuda. Aunque haya que dejar todas las decisiones a la cabeza que dirige, es indispensable que esos problemas lleguen a ella predigeridos, con todas las ideas y los estudios que un servicio organizado de Estado mayor pueda proporcionarle. El Estado mayor es una **extensión** de la personalidad de quien tiene el poder de ejecutar. **quien** necesita más ojos. **más** oídos y **más** manos que le ayuden a formar y a ejecutar sus planes.

Cuando llegamos a la actitud psicológica de la jefatura hacia el consejo del Estado o la plana mayor, encontramos los mismos tipos de jefes que hemos observado ya en la delegación de la autoridad.

Primeramente está el jefe que descansa demasiado pesadamente en su plana o Estado mayor. lo cual significa que está propenso a apoyarse **en** otros ~~para~~ sus propias ideas. Tales jefes se han hallado con gran frecuencia en el pasado, especialmente en la esfera del gobierno. El sistema monárquico, **con** su principio de jefatura transmitida por herencia, dio al mundo en épocas

pasadas demasiados jefes incapaces para gobernar. Bajo tal jefatura, si continúa largo tiempo, suele ocurrir una de dos cosas. En el primer caso, los consejeros de la plana mayor funcionalizada van asumiendo gradualmente la autoridad de línea en sus respectivos departamentos. El resultado es lo que se denomina burocracia, donde cada departamento tiende a convertirse en ley dentro de sí mismo, con poca coordinación por medio del mando centralizado.

En el otro caso, alguno de los consejeros va usurpando gradualmente las funciones del jefe, hasta que el que anteriormente ostentaba el cargo llega a convertirse en mero titular. Ejemplos típicos de esto fueron los mayordomos de palacio en tiempo de los reyes Merovingios, durante los siglos VII y VIII. Y el más reciente dominio del shogún en el Japón. En tales casos, o bien la autoridad titular recobra su jefatura, como ocurrió en el Japón, o bien la verdadera jefatura se hace formal, como ocurrió en la Europa central con la fundación de la dinastía carolingia. Otro ejemplo de jefatura titular, totalmente distinto en su origen, se encuentra en las modernas monarquías constitucionales. Aquí, la gradual transferencia de la autoridad a los consejeros, quienes, como ministros, adquieren una verdadera responsabilidad de línea, se debe a la transición de la autocracia al constitucionalismo. Las formas antiguas sobreviven en el fondo nuevo.

Hay otro tipo de jefe que perdura con más frecuencia en las organizaciones modernas. Es éste el jefe cuya confianza en su propia fuerza lo hace impermeable al consejo del Estado o plana mayor. Una jefatura de esta clase, para triunfar, debe manifestarse en un genio excepcional. Únicamente un Napoleón puede obrar de ese modo y, en el lenguaje popular, "hacer tabla rasa de todo". A la larga, el resultado de una tal jefatura ha de ser la destrucción de la eficiencia organizada. El servicio de plana o Estado mayor tiende siempre a atrofiarse cuando se hace caso omiso de sus consejos.

El tercero y verdaderamente moderno tipo de jefe no hay necesidad de describirlo, pues ya hemos indicado sus principales cualidades. El jefe representa el verdadero equilibrio entre dos extremos, y por esta misma razón logra un verdadero equilibrio entre las funciones de línea y las de plana mayor.

Principios del servicio de plana o Estado mayor. Es evidente que existen dos necesidades primordiales en un servicio de plana mayor eficiente: *coordinación e infiltración.*

Ya anteriormente se ha indicado la importancia de la coordinación en la plana mayor. Sin tal coordinación, el resultado práctico no sería otra cosa que una confusión de consejos. Lo que la autoridad de línea requiere de su plana o Estado mayor es un cuadro completo y en correlación, pues tal cuadro es de absoluta necesidad para tomar decisiones acertadas. Esta necesidad explica el propósito del *Estado mayor general* departamentalizado en los ejércitos, donde las actividades del Estado mayor están coordinadas de tal modo que las aportaciones de todos los departamentos son de tal índole que forman juntas un cuadro completo.

El término "coordinación" describe el método necesario para el procedimiento acertado en los servicios de plana o Estado mayor, pero la *infiltración*

de conocimientos es el propósito último de todas las actividades de plana mayor. El servicio de plana mayor no sirve solamente al jefe supremo. Llega primero a él, pues lo necesita para adoptar sus propias decisiones, pero los subordinados en la cadena gradual, que se encuentran por debajo de los jefes, lo necesitan también para la inteligente ejecución de todos los planes. Hasta en la organización militar, donde la índole del objetivo requiere una mayor rigidez de disciplina, y consecuentemente una mayor fuerza en la función de mando, el hecho de que no puede lograrse un procedimiento eficaz por medio únicamente de contactos con el mando tan solo se ha demostrado por toda experiencia militar. Para lograr la estructura completamente unificada, tanto en la forma, como en el espíritu del propósito común, debe haber igualmente coordinación horizontal, basada en contactos que proporcionen un verdadero servicio de conocimientos. ¡Cuántas veces encontramos que el jefe, dejando provisionalmente de lado sus funciones de mando, asume el papel de consejero de plana mayor de sus subordinados! Todo aquel que haya tenido la fortuna de servir bajo un jefe semejante sabe la inspiración y las enseñanzas, tanto en cuanto a propósitos como en cuanto a procedimientos, llega a infundir este tipo de jefe.

Esta clase de enseñanza, procediendo directamente del jefe, debe, por necesidad física, limitarse en gran parte a lo que hemos llamado jefatura directa o cara a cara. En una institución vasta son imposibles tales contactos directos a través de toda la organización; de aquí que sea preciso organizar un servicio informativo y consultivo que establezca esos contactos a través de la total estructura. En la organización militar encontramos esta necesidad cubierta por las gradaciones de escala o graduales del Estado mayor, con Estados mayores generales completos agregados a cada unidad inferior a dentro de la división, y servicios individuales de Estado mayor agregados aun a las más pequeñas unidades de mando. Esta forma de servicio de Estado o plana mayor organizado e infiltrado está actualmente teniendo su parangón en nuestras más avanzadas instituciones industriales.

El servicio de conocimientos en la esfera de la ejecución ha sido definido por nosotros como la fase *inspectora* del servicio de plana mayor. El término significa algo más que una mera observación general. Significa *inspección detallada*. Tan importante es este servicio de inspección que algunos organizadores distinguen entre la plana mayor *planeadora*, la *operante* y la *inspectora*. Pero la inspección corresponde principalmente a las operaciones. Y puede, por tanto, incluirse en la función de Estado mayor operadora o inspectora.

Queda todavía por examinar otro aspecto del servicio de conocimientos, y algunos pueden considerarlo como el más importante de todos. No solamente el jefe quien tenga que decir cosas interesantes a sus subordinados, ya directamente, ya a través del servicio de plana mayor organizado. Puede ser que los subordinados tengan cosas importantes que decir al jefe, cosas que éste deberá conocer en el ejercicio de su jefatura. También tienen otras que decirse unos a otros, y esta mutualidad de cosas que han de hacerse conocer va a través de todas las relaciones entre superiores, subordinados e iguales en todo eslabón de la cadena gradual. No puede con-

cebirse la infiltración de un verdadero servicio de conocimientos como moviéndose exclusivamente desde la cumbre hacia abajo. Ninguna organización puede estar verdaderamente unificada en espíritu mientras no haya evolucionado un servicio similar moviéndose de abajo arriba. Es conveniente que en una organización tengan todos el derecho a ser escuchados, pues es únicamente a través de este derecho como se hace posible o concebible un mecanismo organizado gracias al ejercicio de tal derecho, y un estímulo para su ejercicio, con lo que puede lograrse una jefatura verdaderamente informada.

*

El trabajo que acabamos de transcribir fue una manifestación cuidadosamente resumida de muchas teorías tradicionales acerca de la organización. El trabajo seleccionado a continuación se incluye para indicar la índole de algunas tendencias en curso.

Los dos términos que describen la más vieja teoría de la organización en comparación con la más nueva son "administración razonable" y "administración orientada". Por razonable quiere significarse que tendía a hacer hincapié en el poder de la razón humana para dominar los hechos de las relaciones humanas y dirigir estas relaciones por caminos lógicamente trazados a fin de lograr metas predeterminadas. Este concepto abstracto y formal se simboliza por la carta de organización, en la que las personas son "cajas cuadradas". Por organización orientada quiere significarse que está trazado el papel del funcionario ejecutivo, de los "gerentes", cargándose la mano en aspectos técnicos gracias a los cuales puedan, los que ocupan cargos de autoridad, manejar la organización. En conjunto resultaba optimista en cuanto al grado de posible manejo por parte de los gerentes.

La teoría nueva se aparta de la antigua en un considerablemente mayor reconocimiento de factores no racionales en la naturaleza humana. Acentúa lo no racional, incluso lo subconsciente. Dirige su atención también a la extensa zona de nuestras vidas no dirigidas, al menos de una manera fácil y normal, a lograr las metas de organizaciones de las cuales puede que lleguemos a ser miembros. La nueva teoría trata de introducir en su sistema de conceptos los factores emocionales y sociales que fueron descuidados en la primitiva teoría. No es tanto que abandone el racionalismo como que procure lograr un más alto y más amplio racionalismo, un racionalismo que introduzca lo no racional y lo irracional dentro de su esfera y mando.

Pero la nueva teoría se aparta un tanto de la vieja en cuanto reduce la orientación del administrador. Mientras es buscado el "más alto racionalismo" y éste da por resultado una más perfecta

dirección administrativa de una organización y las personas que la integran, uno de los más importantes resultados de los estudios recientes ha sido una depreciación del papel del funcionario ejecutivo. un más claro reconocimiento de que la agrupación de seres humanos a que damos el nombre de organización no es comparable a la arcilla en la rueda del alfarero para ser modelada en la forma que plazca a éste. El papel de los miembros no dirigentes y los efectos de los agrupamientos sociales en y alrededor de una organización son actualmente objeto de poca atención. Incluso hay inicios de lo que podría denominarse teoría administrativa democrática, en contraste con la teoría orientada hacia la autoridad.

A un tiempo causa y consecuencia de las tendencias recientes es la importancia que se da a los conceptos psicológicos y sociológicos. Tanto los psicólogos como los sociólogos han venido interesándose cada vez más en la organización formal y en los problemas administrativos, y sus estudios, a su vez, han ayudado a que se concibieran ideas más amplias por parte de quienes se dedican al estudio de la administración.

El ensayo que transcribimos a continuación fue escrito con un espíritu de significativo humorismo. Aparentemente, trata de la organización y funcionamiento de un negociado como un tipo o especie de organización. En realidad, la mayor parte de lo que se dice se aplica (en lo que sea válido) a la organización en general, ya en un negociado, ya en cualquier otra forma.

El profesor Earl Latham, su autor, escribe para divertir, pero sus bromas tienen una mira y su propósito es serio. Se divierte a expensas de sus colegas profesionales, hace gestos solemnes pero irreverentes ante los "ídolos" de la teoría tradicional de la organización. Pero su finalidad es claramente no frívola ni maliciosa, sino pedagógica.

Su tesis consiste en que la vieja teoría sobre la organización no es ciencia, como generalmente se ha pretendido, sino "teología" en el sentido de que es un conjunto de creencias aceptadas por la fe, pero no por demostración de la realidad empírica. La verdadera organización, sostiene, es algo totalmente distinto del modelo que podría servir de libro de texto sobre la manera como debería llevarse una organización.

Se pregunta: ¿Son excesivas sus censuras? ¿Va él mismo más allá de lo que podría demostrarse con pruebas empíricas?

La jerarquía y los consagrados •

EARL LATHAM

Este es el ensayo sobre la organización de un negociado... La nomenclatura no es totalmente satisfactoria; pero existen visibles diferencias entre negociados, por una parte, y departamentos y divisiones, por otra. El departamento es habitualmente una pertenencia de diversos servicios y funciones organizados a base de oficinas. Las divisiones realizan actividades encaminadas a lograr las funciones de los negociados...

No es ciertamente habitual lanzarse a una exposición de tales problemas a base de escarbar en la literatura, en los hieráticos o sagrados escritos de los comentaristas del tema. Lo único que allí puede aprenderse es que los negociados deben organizarse por sus funciones o por la clientela, cuando no estén organizados por accidente o por malicia. Cuando las circunstancias y los accidentes dan origen a los negociados, se dice que es muy importante dar allí un ligero toque de coordinación. Entonces se dicen muy lindas cosas acerca de la integración. Por regla general se habla bien en esos comentarios de los servicios de la plana mayor y de un cargo central, aunque se hable de los empleados de línea con cierta simpatía, lo mismo que caballeros y damas podrían referirse con afable conmiseración a la "clase obrera", útil pero desaseada...

¿Cuáles son los principales dogmas de la teología de la administración? .. Dos son los dogmas principales: un mito épico y un principio. El mito épico ensalza en primer término la persona de un creador: el jefe de la oficina. Es el creador quien hace surgir de la nada su particular mundo burocrático. En cuanto este jefe-dios insufla el don de la vida en su creación, da el ser a una estructura de apretadas líneas, contenidas en el espacio circunscrito por sus habituales límites por obra y gracia de su voluntad y su mando. La mentalidad de esta divinidad secular es la mentalidad del universo que ella crea, y la voluntad y la ley del creador son voluntad y ley de lo creado. En esta concepción mística de la creación del universo administrativo, el creador puede a veces devorar a sus hijos como Cronos en la fábula griega. Pues también puede el creador destruir aquello a que dio el ser.

Habiendo dado el ser al universo administrativo, el jefe-dios fija su forma eterna. El principio que sostiene esta forma es el principio de jerarquía. La jerarquía es una estructura ordenada de seres inferiores y superiores, en escala ascendente. El jefe-dios mora en la cumbre, desde donde, con su terrible ojo, escruta los corazones de sus más humildes subordinados y moldea sus actos de conformidad con lo que él ordena. La descripción gráfica de esta forma mística es el triángulo asociado con pirámides y pabellones para cachorros.

• De *Employment Eorum*, vol. 2 (abril, 1947), págs. 1-6. Un tanto resumido. En el original lleva el subtítulo de "Una nota sobre las oficinas". Repro-
ducido con autorización del autor y de la International Association of Personnel in Employment Security.

La jerarquía es la pezonera **que** cierra la fonua. Con la creación mítica **que** da el ser al negociado y el principio de jerarquía para **dar** fijeza a su estructura, quedan completados los principales elementos de la **teología burocrática**. Un vertical **jefe-dios** prohija un universo ordenado y, por obra de su voluntad, **fija** la órbita de cada estrella en su **galaxia administrativa**.

¿Es esto fantástico? Desde luego, lo es. Pero estas suposiciones guardan, con respecto a una **ciencia** de la administración basada en datos susceptibles de ser observados, la misma relación **que** guarda la magia **con respecto** a la **medicina**. En realidad, nuestro conocimiento de lo **que** verdaderamente sea la **administración** es precario y se **halla aproximadamente** en la misma etapa en que se encontraba la medicina cuando el método para curar una tifoidea consistía en una danza ritual que ejecutaba un hombre con unos **cuernos de ciervo** en la cabeza y una matraca en la mano. Estas suposiciones **teológicas** acerca de la administración nos traen a las mentes un **libro que** está relacionado con las mismas. Se trata de **South Wind** (Viento del Sur, de Nonnan Douglas) y no tiene nada **que** ver con los "principios" de la administración, ya que se trata de una novela y, por tanto, pertenece al género de **ficción**. No obstante, como allí se dice algo acerca de **las posibles variedades de dioses**, se liga en cierto modo con nuestro tema. En cierto lugar del libro, un señor **Keith**, hombre rico, **explica** sus ideas sobre teología a un **señor Heard**, obispo de Bampopo. Acerca de los dioses **clásicos** dice que:

"...fueron inventados por intelectuales que se sentían **capaces** de una **especie** de camaradería con sus deidades. Los hombres y los dioses se **habían** prácticamente al mismo nivel. Paseaban de la mano por la tierra. Aquellos dioses pertenecían a lo que podríamos denominar variedad horizontal o de planta baja".

"¿Y los otros?"

"Oh, aquellos eran de tipo vertical o del piso de arriba. Vivían en lo alto....."

Los teólogos de la administración tratan de la **variedad** vertical o de piso **alto**. El uso de la palabra "jerarquía" refiriéndose a las relaciones **que** prevalecen en la administración es sumamente acertado, ya que jerarquía **significó** inicialmente (y aún lo significa) un rango u orden de seres sagrados. Pero **quizá** se haya dicho ya bastante para indicar que entre las teologías típicas y la teología de la administración existe un estrecho **paralelismo**. Lo suficientemente estrecho para ser fraternal, si no **filial**.

¿Qué es ello? Para contestar a estas tres palabras es **preciso, primero**, formular al menos dos veces tres **preguntas**. ¿Cuál es la realidad si la concepción mítica es una ficción? ¿Qué es la **organización**? ¿Cuál es el **grado de** sentido y de verdad en creer que la jerarquía es una **armazón de relaciones**? ¿Cuál es la función del jefe sino mandar? ¿Son las **comunicaciones de** agencia algo más que un "enojoso código de **señales verbales, ininteligibles** para la gente común y corriente"? Y, finalmente, ¿cuál es la **naturalidad** del universo administrativo, sino la voluntad del jefe que lo abarca todo? Estas son las preguntas básicas acerca de los **negociados, y nos conduce** al tema, aunque en realidad nunca nos **hemos salido de él**. Toda vez

que la administración, como conjunto sistemático de conocimiento, está en la etapa de la magia y no en la de la medicina, es más importante formular estas primeras preguntas que proceder sobre la base de ficciones y ejercicios de semántica.

Las secciones siguientes tratan de cada una de esas preguntas y proporcionan algunas respuestas, al menos, si es que no conclusiones.

I

Primeramente, la organización. Se suele afirmar que es la disposición o arreglo de hombres y materiales para la realización de un cierto propósito determinado. Este es un modo de ver la organización, desde luego, pero hay también otro modo de verla. ¿Puede verse, sentirse, gustarse? ¿Tiene peso, volumen y densidad? ¿Tiene personalidad? ¿A dónde hay que mirar para encontrar una organización? Los espectadores de un partido de *baseball* están alineados por arquitectos e ingenieros a fin de que puedan contemplar el partido. ¿Están en una organización? Evidentemente que no, pero ¿por qué no? La respuesta, puede aventurarse, es que los espectadores no creen estarlo.

La organización es una idea, no una cosa. Es una idea que tienen los hombres acerca de sus mutuas relaciones en el cumplimiento de objetivos comunes. No existe en ninguna parte más que en la mente de la gente. Imaginemos dos hombres, que no se conocen, y que tratan de apagar el fuego de un matarral. El primero se dirige a un riachuelo para llenar un balde con agua, regresa y lo vacía sobre las llamas. Mientras él está ante el fuego, el otro está en el riachuelo. Cuando el segundo está ocupándose del fuego, el primero está en el riachuelo. Cada uno de ellos cree estar solo en el esfuerzo por apagar el fuego, que extinguieron entre los dos. No constituían en modo alguno una organización pues no tenían idea de la relación existente entre uno y otro, ni ninguno de ellos combinó sus esfuerzos con los del otro. Cada uno estuvo trabajando sin relación con el otro, ni hubo identificación de cada uno con respecto al otro ni, de ambos, con respecto al objetivo común. Sin esta identificación, no existe la organización.

Hay ciertas consecuencias que se deducen del criterio de que la organización es básicamente la idea que los hombres tienen acerca de sus relaciones mutuas en empresas conjuntas. Primeramente, la posesión común de tal idea ayuda a producir y mantener un sentido de pertenencia. Este sentido de pertenencia tiende a conservar un grupo unido. En segundo lugar, tiende a desarrollar un sentido de no pertenencia que opera para excluir a los "forasteros". La suma de esos dos sentidos es un sentido de jurisdicción, que es uno de los hechos elementales de la vida burocrática. En el establecimiento de un negociado o cualquier otra unidad de organización mayor o menor, hay que hacer frente a ese sentido de jurisdicción y tenerlo en cuenta. Dentro de la organización, ello tiende a alimentar cultos y facciones. Con respecto a quienes están fuera de la organización, tiende a nutrir rivalidad y competencia, tanto en el orden más elevado como en el inferior.

Fijémonos primero en el problema interno. El negociado va a tener necesidad, por ejemplo, de abogados y economistas. Tanto los de uno como los

de otro de estos grupos muestran un notable espíritu de clase. Ponen de manifiesto un interés selectivo de identidad profesional, y una tendencia a excluir a quienes no sean del oficio. A menos que estén regulados y dominados por el interés general, serán como manchas en la corriente sanguínea de la agencia. Deberán estar tan disciplinados con respecto a quien tenga el mando ejecutivo y a los empleados de línea que sirvan sin dominar. Como técnicos de plana mayor su función es servir, no ordenar, es decir, en general habrán de servir pero no mandar. Todo depende de si la función de la plana mayor es, como Pfiffner las clasifica, general, técnica o auxiliar. Algunas de ellas, como la última, son "operaciones" en sí mismas.

La propensión que tienen los servicios de plana mayor generales y técnicos a extenderse y dominar es una especie de imperialismo interno al que hay que poner límite, pues en caso contrario se altera el orden y prevalece la confusión. En un exceso de entusiasmo por sus respectivas especialidades y una elemental creencia de que todos los hombres serían buenos y dignos de confianza con sólo que fuesen abogados o economistas, o lo que pueda ser la medicina privada, luchan por el poder de una manera activa, por el bien del orden. Al hacer tal cosa, y en la proporción en que tengan éxito, quebrantan y desparraman el poder de la agencia, y evitan que ésta se concentre.

Examinemos después el problema externo. Con respecto a las demás agencias, el sentido de jurisdicción (es decir, de exclusión de los demás) produce la mayor parte de las luchas entre agencias en Washington. Un corolario de esta actitud es el deseo de llegar a ser autosuficiente, cuyo efecto puede observarse en las relaciones tanto interiores como exteriores de una oficina. Así, los departamentos de Guerra y de Marina han mantenido servicios de gestión separados para las mismas clases de aprovisionamientos y servicio. Los negociados e incluso las divisiones dentro de los negociados reclutan la mayor parte de su personal ellos mismos, a fin de sostener sus propios cargos personales. Las numerosas agencias de alojamiento y los servicios. Los negociados e incluso las divisiones dentro de los negociados necesitan de autosuficiencia en materia de alojamiento.

La clave de la organización es la comprensión que cada individuo tenga de su relación con los demás en el logro del propósito común. Pero tal comprensión no puede obtenerse hasta que esté definido el propósito común. ¿Para qué propósitos se crean las oficinas? Para dar cumplimiento a cualquier artículo de política pública preceptuado por la ley, es lo que cabe decir. Pero esas manifestaciones de propósito son ordinariamente de carácter muy general y vago. Esos propósitos generales han de definirse de una manera más precisa, y es entonces cuando el negociado tiene razón de ser. El negociado crea los medios para conseguir aquellos fines, técnicas para realizar aquellos propósitos. Los negociados están para realizar funciones que faciliten la realización de los propósitos generales de la agencia de la cual forma parte. Dentro del negociado la función puede desmenuzarse en actividades que cumplan tal función.

Propósitos, funciones y actividades: esta trinidad contiene los elementos que deben ser comprendidos por los miembros de un negociado si ha de

quedar clara su relación mutua. Sin esta orientación de las partes hacia el todo, los miembros de una agencia corren el riesgo de actuar con finalidades encontradas y no como una unidad eficiente en cuanto a sus fines. Sin una constante orientación las partes tienden a salirse de quicio. La técnica se divorcia del propósito y existe **únicamente** para **sí** misma. La **oficina** se desintegra y separa. Sus divisiones se convierten en satrapías independientes. La labor de la agencia se realiza gracias a un pacto entre los jefes de **división**. El remedio para curar la ignorancia común acerca de los propósitos comunes es la instrucción. Cuando se produce la desintegración de las partes de una **oficina** debido a la común ignorancia en cuanto a las conexiones **internas** de **finalidad, función y actividad**, entonces es evidente que debe haber **instrucción** sobre **tales** puntos. Esta materia será estudiada más **adelante** como un aspecto de las comunicaciones.

11

La **organización**, pues, es una idea. **Bien**, pero ¿qué es la jerarquía? **También** es una idea. Es la **idea** que los hombres tienen acerca de lo que **persiguen** y a lo **que** se dirigen. La definición de Pfiffner (él le da el nombre de "proceso gradual") es la siguiente:

"**Existe** una suprema jefatura representada por la persona o **las** personas **que se** encuentran en la cumbre de la pirámide **jerárquica**, pero para el ejercicio de esta jefatura es necesario delegar tanto la autoridad como la **responsabilidad** en los subjefes de los diversos peldaños subordinados de la escala."

Sin decirlo, apoya una creencia y una forma de expresarla que ha merecido la aprobación de **Urwick, Fayol, Mooney y Bèlley**. Se sostiene que es evidente que **Urwick** en su obra *Elements Of Administration* observa que "no hace falta hacer comentarios sobre esta manifiesta exigencia, salvo hacer una **advertencia** contra la común suposición de que la necesidad de una cadena gradual o de escala presupone que cada actuación debe pasar penosamente por todos los eslabones de la **cadena**, tanto si va en dirección de **abajo arriba** como de **arriba abajo**". **Aquí** se encuentra todo el simbolismo habitual de la teología de la administración, incluyendo el **místico** signo de la pirámide. Ello es abstracto y formulario. Esto es metáfora, no **ciencia**. Es una figura del lenguaje, no una representación de **características** observadas.

Lo mismo que un artículo de fe en un credo religioso, la jerarquía es un símbolo de la creencia en una forma mítica de la organización **administrativa**. Y, nuevamente, como un artículo de fe religiosa, existe esa creencia a pesar de la falta de pruebas para apoyarla y confirmarla, y **enfrentándose** con frecuencia a pruebas que contrarían la verdad de este artículo de fe. Cuando más, la noción de jerarquía es un símbolo de relaciones que se tienen por deseables, en que algunos se imponen a otros en un orden apretado. La **carta de organización** es el **emblemata** convencional del culto. El jefe-dios **permanece** en su solitaria cumbre, y sus subordinados quedan bajo él a uno y otro lado, con sus facies vueltas hacia el resplandor de la radiante autori-

dad, que ellos no pueden generar sino tan solo reflejar. Generalmente no hay en la carta de organización lugar para el cuarenta al noventa por ciento del personal ni en la oficina frontal, ni en el cuartel general ni en la oficina central. Una más verdadera representación volvería de arriba abajo la convencional carta de organización piramidal, con la parte más numerosa ocupando el lugar central.

Sería muy atrevida presunción contradecir tanta piedad. Pero la expresión convencional de la organización de la autoridad y la práctica de la jefatura en las organizaciones administrativas no es siempre simbólicamente precisa ni viablemente exacta. El grano de verdad no es sino la necesidad de orden en el universo administrativo. Pero no es preciso que sea un orden autoritario. Los dioses, para emplear la frase de Norman Douglas, no han de ser forzosamente dioses verticales. La expresión gráfica no ha de ser forzosamente una pirámide de cajones. Si han de usarse los diseños propios de la geometría, Quizá un círculo resultaría más apropiado y expresivo, con las partes dispuestas de una manera ordenada alrededor del centro. Las nuevas nociones acerca de la estructura de las moléculas, átomos y electrones pueden proporcionar nuevos diagramas. Cada uno de ellos es un cosmos, un microcosmos que reproduce el sistema solar, en que las partes elementales se mantienen en una relación ordenada con respecto al centro. Si la metáfora ha de dar color a la expresión, quizá la forma inicial de la organización administrativa habría de hallarse en la física nuclear y no en la teología.

La estructura de autoridad y la práctica de jefatura en una organización administrativa, negociado o departamento, pueden variar según el modelo normal. Muchas veces hay un gobierno de la agencia informal e invisible que se burla del formalismo abstracto de los reglamentos y de las normas impresas. La administración es una manera limitada de gobernar y pone de manifiesto los problemas característicos de otras estructuras políticas. Uno de estos es el contraste entre la fórmula legal y el hecho práctico. En los países británicos, por ejemplo, el primer ministro es responsable ante el rey según la fórmula legal y ante el pueblo según la realidad práctica. En Norteamérica, el presidente y el Congreso fijan la política pública, según la fórmula legal, pero en la práctica esto se debe a grupos privados. Esto es, por ejemplo, lo que ocurrió en 1946, cuando los ganaderos y los industriales del ramn de la alimentación abolieron de hecho el régimen de precios sobre la carne, chocando contra la política pública declarada en los estatutos. Lo mismo ocurre en las agencias administrativas. La distribución de facultades reales y de influencia en la dirección de una agencia puede disentir totalmente de la distribución formal o legal. Los jefes "naturales" del grupo no han de ser forzosamente quienes formalmente ocupan los cargos. La burocracia informal puede determinar el curso y los destinos de la agencia a pesar de la burocracia formal.

Repetimos que el germen de verdad en el insistente empleo del concepto de jerarquía es la necesidad de orden. Pero ¿cómo puede ese orden alterarse? La teología de la administración hace de ello una función y un subproducto de la voluntad del jefe-dios expresada en su mando. Hay orden porque él quiere orden. Su mando procede de la cumbre de los olímpicos reglamentos,

debajo de la cual se halla toda la estructura. Pero si jerarquía es la idea que cada miembro de la organización tiene acerca de a quién ha de dirigir y a quién ha de seguir, debe aparecer con toda claridad que el orden es un subproducto de la relación entre dirigente y seguidor. En resumen, son los individuos los que componen la organización, generándose la voluntad de ordenar. Chester Bernard dice esto mismo de otra manera cuando observa que la autoridad "es el carácter de una comunicación (una orden) en una organización formal por virtud de la cual es aceptada por un colaborador o miembros de la organización como dirigente de la acción con que contribuye..." Llega a la conclusión de que "la decisión acerca de si una orden tiene autoridad o no corresponde a las personas a quienes va dirigida" y no reside en otra parte alguna. En fin, autoridad es la idea de quien recibe las órdenes y no de quien las da.

Esta noción vuelve patas arriba el universo administrativo de la teología burocrática. La autoridad jerárquica es una ficción y los dioses son horizontales, no verticales, ¿Cuál es la realidad? La realidad es que los seres humanos en un grupo social, sea una oficina del gobierno o el taller de una fábrica, tienen una vitalidad y una fuerza emotiva que son independientes de los discursos y las orientaciones de quien nominalmente está a la cabeza. Como individuos integrantes de un grupo tienen el impulso o la voluntad de cooperar con los miembros del grupo en actuaciones comunes. Se proponen comportarse *socialmente*, es decir, actuar de concierto con los demás. Este impulso o voluntad no es insuflado por el jefe-dios. Existe sin él. De hecho, la mano de hierro, la rigurosa aplicación de normas jerárquicas, la frustración de la expresión social, produce tensiones que pueden hacer fracasar el objetivo del grupo. La concepción jerárquica supone que el grupo es por naturaleza una chusma de individuos desorganizados y que el orden, cuando surge, es un reflejo de la lógica creadora del jefe-dios. Pero, a menos que el administrador vea su grupo como una unidad social coherente, será fácil que dé lugar no a armonía y orden, sino a desorden y desaliento.

III

Si la autoridad jerárquica es una ficción teológica, ¿cuál es la función del más alto cargo en un negociado? Es proporcionar dirección y criterio. La dirección es esencialmente guía, no mando. La distinción es importante. La guía presupone un movimiento independiente en lo que se guía. Este es el caso de los grupos sociales, en los que se incluyen los negociados. Como ha indicado Elton Mayo, hay una tendencia interna en los miembros de un grupo que los induce a una acción conjunta, un impulso por cooperar y trabajar juntos. Existe, tanto si está orientada como si no lo está. El mando, por otra parte, implica que la independencia de movimiento o impulso no existe, pero que es proporcionada inicialmente por el que manda. Según esta idea, partículas inertes deducen su vida y acción de la causa impulsora. La jefatura dirige entonces la voluntad de cooperar.

Pero, como arriba indicamos, existe también una función de criterio, de juzgar. ¿En qué consiste la función juzgar? Consiste en elegir entre orienta-

ciones alternativas de política y acción. ¿De dónde proceden esas elecciones, y de 'que modo se manifiestan? Proceden de dentro de la organización. Se ha sugerido que una de las principales funciones de la organización burocrática es la de limitar el número de las elecciones alternativas, de manera que quien esté al frente de la oficina o agencia haya de elegir entre pocas y no entre muchas. Según esta idea, la función de la organización es cribar, entresacar las posibles elecciones para reducir su número.

Algo hay en esta idea, aunque *exige* atención. Es discutible en parte porque se concentra indebidamente en el *más* alto cargo de la oficina a expensas del resto del grupo burocrático. Hace que parezca como si el *grupo existiera* solamente para servir al cargo principal, cuando en realidad existen el uno para el otro, recíprocamente. Pero indica que algo del trabajo de quien ocupa el cargo principal consiste en juzgar. Y esto indica además que las alternativas son estudiadas dentro de la organización. En resumen, una vez organizado el impulso por cooperar y trabajar juntos, no cesa ya su fuerza interna. Existe una presión sobre el cargo principal para actuar. No es esta ciertamente la manera como lo trata el imperio del jefe-dios, en la ficción mítica. La organización presiona al cargo principal para que actúe o para 'que no actúe. La presión se manifiesta en la forma de alternativas que el cargo principal acepta o rechaza. Decida lo que decida, ejerce la función de juzgar.

Es evidente entonces que, una vez orientado por el cargo principal, el negociado manifiesta una velocidad propia de sí mismo. Bajo tales circunstancias, el más alto cargo, la jefatura, desempeña otra función social además de las de guiar y juzgar. El jefe es el símbolo de la idea central que anima al grupo. Desde luego, una vez realizadas las funciones de guiar y juzgar para un proyecto concreto, no tiene ya el jefe nada más que hacer sino dejar que el grupo en movimiento siga su curso. Y en empresas de gran complejidad y notoria independencia, puede resultar difícil para el jefe desviar al grupo en movimiento del curso emprendido y detenerlo, una vez en marcha. En la más grande invasión desde el mar que registra la historia, Eisenhower, después de haber dado la orden de asalto final, no pudo ya hacer nada con respecto a la duración del asalto.

IV

En unos párrafos anteriores se aludió brevemente al tema de las comunicaciones, dejando para más adelante tratarlo más detenidamente. Dijimos que el remedio para la Común ignorancia del propósito común del grupo burocrático es la instrucción, y que la instrucción es un aspecto de las comunicaciones. El jefe-dios en el mito épico del imperio administrativo es un dios vertical que experimenta todas las dificultades de comunicación que describe Norman Douglas, Estando perpendicularmente a una gran distancia, es preciso idear un "enojoso código de signos verbales, ininteligible para el Común de las gentes, para la expresión de deseos, mutuos". En el concepto de negociado como grupo social, no obstante, la comunicación es un proceso funcional que actúa a través de todo el cuerpo, como la sangre que proporciona alimento y aire a los tejidos. Si en alguna parte del organismo

social se obstruye su comunicación con las fuentes de su enriquecimiento y nutrición, pronto aparecerán los signos de la parálisis burocrática.

Las comunicaciones deben informar. Ciertamente es que la organización y la jerarquía son ideas y que su ubicación no se **manifiesta**, pero en la mente de los hombres es importante que esas ideas se reflejen en el común propósito. La **única** manera de lograr esto es un bien trazado sistema de comunicaciones. Este sistema no puede consistir en un solo canal de órdenes, consejos, instrucciones, normas, reglamentos y voces de mando. Esto no es comunicación sino arquería verbal, en la que muchas de las flechas pueden ir fuera del blanco. Una acertada orientación de la voluntad del grupo por cooperar depende de la comprensión del objetivo común. La jefatura implica guía constante. El éxito de uno y otra dependen de la comprensión que los hombres tengan de los propósitos que han de compartir y de la **dirección** en que se han de mover. Para comprender hace falta estar informado. La comunicación es la verdadera vitalidad de un organismo vivo y en movimiento.

La libre comunicación está estrechamente unida al logro de las satisfacciones sociales e individuales del grupo existente... La identificación de uno mismo con el grupo se produce cuando el sentido de participación en los propósitos del grupo es fomentado por el intercambio de información. En la organización y establecimiento de una oficina es ciertamente tan importante para los planeadores proporcionar formas completas de expresión para los individuos como que cuiden de la elegante presentación de los despachos de los jefes. Lawrence Appley ha dicho que todo el arte de la administración es el desarrollo de la gente. La libre comunicación es un método soberano para lograrlo. Los programas de adiestramiento dentro de la industria ponen claramente de manifiesto que si se dejasen en libertad las potencialidades del obrero individual se encontrarían grandes reservas de energía e información.

V

El negociado tiene quizá un problema especial, consistente en la extensión de la organización administrativa que contiene un servicio de campaña, y esto nos lleva como de la mano a la aplicación de los criterios expresados. A base de una selección equivocada de lecturas es fácil llegar a la conclusión de que la administración se refiere casi exclusivamente a la conducta CAF-14 o mejor, en Washington, u otra oficina central de cuartel general. Esto es un subproducto de la teología de la administración y su preocupación por el jefe-dios y sus obras. Vista en su totalidad, la parte más numerosa de una oficina no puede estar en el cuartel general de la ciudad sino en el campo.

La coloración teológica del concepto de jerarquía suele teñir la especulación y la práctica en que están comprendidas las relaciones entre oficina y campo. Hay un sentido semirreligioso que hace decir muchas veces que la oficina central es la cima y el campo es el fondo, estando la **primera** arriba y el segundo abajo. La relación de superior a inferior tiene aquí el mismo sentido que cuando decimos que una persona es de alto bajo nacimiento. El modelo militar pone de manifiesto esta relación de grado y cate-

goría con lamentable fidelidad. Muchas son las complicaciones que resultan de esta manera de pensar cuando entra en juego el campo. Es mucho más fácil, por ejemplo, mantener la fíceién teológica de un jefe-dios que nunca se aparece a sus humildes servidores de las filas pero cuya voluntad es interpretada para éstos por unos sacerdotes intermediarios. La dificultad de comunicación es agravada por los factores del tiempo y la distancia. El mismo carácter remoto de la relación de pábulo a la confusión,

Es importante dentro de la estructura de un negociado, donde todos están a fácil distancia unos de otros, idear disposiciones de comunicación que sirvan para informar. Y ello es doblemente importante cuando la geografía separa el centro del resto de la organización. El campo y sólo el campo puede informar al cuartel general acerca de los problemas del negociado tal como éstos se presentan al margen de los hechos y las realizaciones en que la agencia se encuentra con sus parroquianos. El cuartel general no puede proporcionar más que la jefatura que dirige el movimiento interno del grupo hacia el propósito común. Y aun esta división del trabajo es un tanto artificial, pues el cuartel general no tiene el monopolio de la política, así como el campo no tiene el monopolio de la actuación. La relación es mutua y recíproca y cada zona de competencia proyecta imperceptiblemente su sombra en la otra. El campo debe intervenir en la formulación de la política y ambos, la oficina central y el campo deben compartir la actuación.

El concebir las comunicaciones del cuartel general según el sistema de arquería verbal es sumamente inadecuado para el manejo de grandes empresas en el campo. Los que hacen las flechas en la oficina central satisfacen una cierta concupiscencia al acariciar letales proyectiles y constituye un placer encorvar el arco que las lanza más allá de la vista. Pero tanto los flecheros como los arqueros están representando una fantasía. Con frecuencia inducen al grupo a empresas mal estudiadas e imprudentes a causa de la insuficiencia del conocimiento de los hechos en el campo. O bien, como ha ocurrido muchas veces, el campo se entera por primera vez de importantes cambios de política al leer los periódicos. El mal se debe a la deficiencia en las comunicaciones. El remedio está en las manos de la oficina central. Una oficina que implanta un establecimiento de campaña sin atender a estas necesidades mina la fuerza y la eficacia del grupo.

VI

El resumen de estas observaciones es cosa pronto hecha. La teología de la administración es menos satisfactoria de lo que en un negociado constituye la vida de grupo que la sociología de la administración. El material de que está hecho un negociado no es su armazón sino las personas, y su fuerza motriz no es mecánica sino dinámica. Como quiera que los negociados son grupos de personas, manifiestan el molde común de conducta propio de los grupos de personas. No hay ninguna ciencia de la administración de "negociado", estrictamente concebida, que sea distinta de la ciencia de la conducta colectiva en otras formas de grupos administrativos. Lo que es notorio y cierto por lo que respecta a la conducta en los negociados es notorio

y cierto en los departamentos y las divisiones, las próximas formas, mayores y menores, de la organización administrativa.

Hay que tener en cuenta nuevos puntos de vista relativos a la burocracia, tanto pública como privada. Hacen falta estudios empíricos sobre la manera de comportarse del ser humano en la tienda, en la fábrica y en la oficina para contrarrestar el pernicioso efecto de los tópicos y frases hechas que pasan por ser explicaciones de la manera de producirse de la gente. En el momento actual de la historia la sociedad está neurótica y desintegrada. Antes de que volvamos a la vida de las selvas, hemos de procurar ver si podemos ser tan deferentes para con las personas como lo hemos sido para con las máquinas, a no ser que sea ya demasiado tarde.

6

Teoría de la administración: algunas variedades

Desgraciadamente, no existe un significado preciso y sobre el que se esté de acuerdo para los diversos términos utilizados a fin de designar los diversos tipos y volúmenes de entidades organizacionales. Departamento, negociado, división, sucursal, unidad, sección, despacho. Estos y otros términos son empleados con diversos matices de significado, dependiendo de la costumbre de una organización determinada, de los accidentes de la historia, de las finalidades de determinado escritor, y así sucesivamente. Incluso una sola organización, si es de gran volumen, puede mostrar inconsistencia en el uso de tales rótulos.

Indudablemente la falta de un significado preciso y sobre el que se esté de acuerdo se debe, en parte, al hecho de que las relaciones humanas, que son el «material» de la organización son intangibles y fluidas, difíciles de clasificar con membretes claros. Habría que reconocer también que los rótulos en una organización tienen por objeto tanto *prescribir* como *describir*, es decir, un rótulo colocado en una parte de la organización puede estar proyectado no sólo para describir lo que aquello es sino también para precisar su papel y funcionamiento con respecto a lo que debe ser el conjunto; especialmente, el rótulo debe tener por objeto indicar en qué lugar encaja aquella parte de la organización dentro de la jerarquía de la autoridad formal, la «cadena de mandos».

El ensayo que reproducimos a continuación estudia la construcción de un «departamento». Mortunadamente, este término, en comparación con algunos de los otros, tiene un significado generalmente admitido y comúnmente usado en la administración pública. En el sentido habitualmente empleado, los departamentos son las partes o subdivisiones mayores de una organización o [jurisdicción]; sus jefes se hallan inmediatamente debajo del más alto jefe ejecutivo en la cadena de autoridad. Pueden citarse como

ejemplos el Departamento Federal de Agricultura, un departamento estatal de recursos naturales, un departamento municipal de policía: sus jefes respectivos informan al presidente, al gobernador o al alcalde o presidente municipal.

En el siguiente ensayo se emplea la palabra "departamento" en este sentido, pero no restringida a tal sentido. Queremos indicar con esto que lo que el autor tiene que decir se aplica a la mayor parte de las construcciones de cualquier tipo de organización pública, al menos a cualquier organización de "línea", cualquiera que sea su nivel. Los conceptos de organización que se utilizan, o sea, organización según a) la función; b) el proceso de trabajo; e) clientela o material, y d) territorio, fueron introducidos, generalizándose su uso, hacia 1935 por un ensayo del profesor Luther Gulick. Ha sido generalmente aceptado el que en la construcción departamental, la función o "finalidad principal" debe ser considerada como el "primer principio". Gran parte de la reconstrucción de organizaciones que ha tenido lugar recientemente en la administración pública norteamericana se ha justificado por el fin de establecer una organización con su propósito principal que pueda fácilmente reconocerse y defenderse.

El autor de este ensayo es el profesor Schuyler C. Wallace. El ensayo corresponde a un capítulo del libro titulado *Federal Departmentalization*, que lleva el subtítulo de *A Critique of Theories of Organization*. El libro surgió como resultado de una generalizada discusión de la organización del gobierno federal, que siguió a la publicación del famoso Informe del Comité Presidencial sobre Dirección de la Administración en 1937. Como indica la palabra "crítica" que aparece en el subtítulo, el libro está destinado más a la crítica de las viejas teorías que a la explicación de la nueva.

Se pregunta: ¿Es el profesor Wallace excesivamente crítico en su cuádruple esbozo de análisis, tal como algunos han sostenido? ¿O es demasiado benévolo al llegar a la conclusión de que el mismo constituye "un sumamente útil ensamblaje de referencias para ulteriores meditaciones", como algunos sostienen **actualmente**? ¿Cuál es exactamente su valor para quienes se dediquen al estudio o a la práctica de la administración?

Consideraciones que entran en la construcción de un departamento o

SCHUYLER C. WALLACE

Entre los difíciles problemas relacionados con el proceso de la organización de departamentos figura la determinación de los criterios con arreglo a los cuales las unidades administrativas subordinadas han de agruparse en una estructura departamental. En diversas ocasiones y lugares se ha tenido en consideración una multiplicidad de factores para formar las decisiones. Pero, en su mayor parte, esos factores corresponden a una serie de categorías de las cuales se han deducido un número limitado de generalizaciones. Como resultado de esas generalizaciones se reconoce comúnmente que el proceso de departamentalización descansa en cuatro conceptos principales de la organización: a) función; b) proceso de trabajo; c) clientela, y d) territorio.

A primera vista puede parecer evidente por sí mismo el carácter de esos diversos aspectos de la organización, pero no es así, ni mucho menos. Antes de ocuparnos del punto relativo a su aplicación, no estaría de más que examinásemos la naturaleza de los conceptos mismos.

La dificultad que supone precisar esos conceptos para hacerlos susceptibles de aplicación automática salta a la vista al relacionarlos con el "principio" del funcionalismo mismo. Se cree generalmente que el término denota el agrupamiento en una organización departamental de aquellas unidades administrativas subordinadas que se dedican a los mismos o similares Propósitos, a la solución de los mismos o similares problemas. Sobre la base de tal hipótesis, las diversas unidades militares destinadas a la defensa del territorio son comúnmente agrupados en un departamento de guerra; las unidades navales, en un departamento de marina.

Esta delimitación es perfectamente satisfactoria, valga por lo que valiere, pero desgraciadamente sirve para poco más que indicar la característica dominante del concepto. Quedan sin precisar sus límites exactos. Las dificultades inherentes a esta delimitación pueden, quizá eludirse por medio de una serie de preguntas,

¿Deben las diversas unidades militares y navales del gobierno agruparse en distintos establecimientos militares y navales, tal como se ha sugerido anteriormente? ¿O deberían integrarse en un solo departamento de defensa tación dada más arriba, carácter funcional. En consecuencia, la simple emm-nacional? Ambos tipos de organización tendrían, de acuerdo con la delimitación de un "principio de administración" resulta de escasa o ninguna ayuda para la solución del problema.

Hay todavía otro aspecto de la delimitación que abre la puerta a la

• De *Federal Departmentalization* (Nueva York, 1941), págs. 91-146. Resumido. Reproducido con autorización de la Imprenta de la Universidad de Columbia.

incertidumbre, y es la dificultad de precisar el propósito al que las diversas unidades administrativas están de hecho destinadas. ¿Cuál, por ejemplo, es el propósito primordial del sistema alemán de transportes civiles o militares? ¿Es el mismo en tiempo de guerra que en tiempo de paz? Evidentemente que no. En tiempo de guerra, el sistema de transportes de Alemania -o para este propósito el de cualquier otro país- forma parte integrante del sistema de defensa nacional. ¿Debería, por tanto, juntamente con el ejército, la marina y la fuerza aérea, consolidarse con el Ministerio de la Defensa Nacional? ¿O habría de permitírsele conservar una posición autónoma? ¿Qué habría de hacerse en tiempo de paz? ¿Serían igualmente aplicables a los Estados Unidos las conclusiones relativas al lugar apropiado de tales agencias como resultado de un estudio de la situación en Alemania?

Las respuestas a estas preguntas no se hallarán mediante un análisis microscópico de la delimitación dada más arriba. En cambio, se encontrarán por medio de una investigación de las condiciones políticas, económicas, administrativas y militares que concurren en cada situación dada. Una es la respuesta que podría darse en tiempo de guerra, y otra en tiempo de paz. Una solución podría ser adecuada para el Reich alemán, y otra para los Estados Unidos. De todos modos, hasta que hayamos precisado los propósitos fundamentales hacia los que se hayan dirigido las actividades de diversas unidades administrativas subordinadas, poco o ningún progreso podrá hacerse en la aplicación del concepto. Para dar significación a ese concepto es preciso descubrir tales propósitos.

A veces, los objetivos hacia los cuales van dirigidas las diversas unidades administrativas están claramente establecidos en la ley fundamental de la tierra. Puede hallarse la demostración de este hecho en las constituciones de prácticamente todos los Estados de la Unión Norteamericana. Pero más frecuentemente han de hallarse en las disposiciones legislativas, los decretos administrativos y las sentencias judiciales; muchas veces, como en caso de guerra, han de hallarse en la naturaleza de la situación. Cualquier intento por aplicar el concepto del funcionalismo a una situación concreta necesita lógicamente no tan solo un estudio de las actividades de las diversas unidades de la administración, sino un examen de los actos de las asambleas constituyente y legislativa, así como del cuerpo judicial. Pues solamente después de un análisis de las decisiones de todos los organismos determinantes de la política directa o indirectamente relacionadas con las actividades de las diversas unidades administrativas será posible llegar a la intención legislativa que se encuentra en el fondo de tales decisiones.

y solamente después de descubrir la intención legislativa en relación con las situaciones específicas que sean objeto de estudio será posible completar el significado del concepto hasta el punto de su aplicabilidad práctica.

No menos desconcertante que la deficiencia de la delimitación, como se indica en el párrafo anterior, es la dificultad -bajo ciertas circunstancias, al menos- de diferenciar algunos de esos conceptos relativos a la organización de otros. Superficialmente, parece clara la distinción entre ellos. Así, como ya se ha indicado anteriormente, se ha delimitado la departamentalización de acuerdo con la función como el agrupamiento de unidades administrativas

subordinadas en un molde departamental sobre la base del propósito subyacente a que las mismas estén consagradas. La departamentalización de acuerdo con el proceso de trabajo parece todavía más sencilla. Tiene como primordial *raison d'être* la reunión en un solo departamento de todos aquellos que tengan la misma preparación profesional o que hagan uno del mismo o parecido equipo. La departamentalización sobre la base de la clientela parece que se explique por sí misma, y debería consistir en la concentración en un solo departamento de aquellas unidades administrativas subordinadas que estén destinadas a servir a algún sector del cuerpo político.

Es indiscutible que cada una de esas delimitaciones revela las cualidades esenciales del tipo de organización que se propone delimitar. Indudablemente también, sobre la base de tales delimitaciones es posible caracterizar muchos de los departamentos tal como existen actualmente en los diversos países del mundo. Pero no es menos indudable que esas delimitaciones no delinear claramente las fronteras entre los diversos conceptos mismos y son en consecuencia no poco responsables de la oscuridad y confusión que caracteriza gran parte de la discusión abstracta del tema.

El punto puede ponerse en claro por medio de un ejemplo. El objeto primordial del Departamento de Guerra es la defensa militar de la nación, que, en consecuencia, es evidente que está organizado sobre una base funcional. Ha reunido bajo su égida un numerosísimo personal con similar preparación profesional, que hace uso de un equipo análogo. Pero esto, por definición, es organización bajo otro concepto: el proceso de trabajo. Es inevitable que surja la cuestión: ¿Sobre qué base está de hecho organizado el Departamento de Guerra? La respuesta, en este caso, es razonablemente clara y en todo caso no supone gran diferencia. La más alta consideración que ha presidido el desarrollo del departamento ha sido la de la función o el propósito, al menos en la mente de los pensadores fundamentales, a diferencia de los rutinarios; todo lo demás ha sido incidental.

Pero no es este el caso en relación con el tantas veces propuesto Departamento de Obras Públicas. Tal departamento, ostensiblemente, podría haber sido organizado alrededor de un solo propósito: la construcción de todas aquellas obras públicas que el organismo determinante de la política pudiera autorizar. Un resultado incidental del desarrollo de tal departamento sería la concentración en un solo departamento de la inmensa mayoría del personal de ingeniería civil actualmente empleado por el gobierno. El hecho de que a tal unidad se le diera el nombre de Departamento de Obras Públicas ¿justificaría su caracterización como Un departamento funcionalmente organizado? ¿Qué nos parecería si el título de tal departamento se cambiase por el de Ingeniería? Evidentemente, la mera nomenclatura del departamento no sería decisiva en la materia. Habría que investigar la organización interna del departamento para descubrir si estaba primordialmente orientado hacia la solución de una serie de problemas con todas sus ramificaciones, o si su *raison d'être* estaba en las economías y eficiencias que podrían lograrse por medio de la más estrecha integración de las actividades de la ingeniería en la administración. De hecho, ambas consideraciones podrían representar un papel en la creación de tal **agencia** administrativa.

El ejemplo indica claramente lo oscuro de la línea que separa los conceptos de función y de proceso...

A la luz de este análisis surge inevitablemente la cuestión relativa a la necesidad de estudiar en términos abstractos tales conceptos tan mal definidos y tan pobremente delineados.

La cuestión implica un mucho mayor grado de confusión de la que actualmente existe. Pues aunque pueda concederse que las definiciones generalmente aceptadas no sean a veces satisfactorias tanto porque no proporcionan un criterio concreto sobre su aplicabilidad cuanto por las zonas nebulosas que caracterizan sus fronteras, existe, de todos modos, en cada uno de esos conceptos un real núcleo de significado. Así, aunque esas generalizaciones se amolden apenas a la caracterización de los "principios de la administración", debe en todo caso dárseles un lugar prominente entre los factores que hay que sopesar en la construcción de una organización departamental.

¿Bajo qué condiciones hay que hacer hincapié en una más que en otra de esas consideraciones? ¿En qué circunstancias debe la analogía de propósito o función prevalecer en el desarrollo de una estructura departamental? ¿Cuándo los servicios prestados a un particular sector del cuerpo público son de la más alta importancia? ¿Qué peso hay que atribuir -si es que hay que atribuirle alguno- a los factores de conveniencia profesional o eficiencia técnica? ¿Qué importancia tiene la simple cuestión de lugar o territorio? Tales son los aspectos que pesan en la creación de una estructura departamental y como tales merecen detenida atención.

Pero en relación con cualquier análisis de esos conceptos debe hacerse hincapié en una advertencia previa. Nadie ha propugnado nunca la construcción de departamentos únicamente sobre la base de la función, o del proceso de trabajo, o de la clientela o del territorio. Al revés, en la misma naturaleza de las cosas, los factores función, técnica, clientela y territorio entran en la construcción y el funcionamiento de todos los departamentos nacionales o de extensa zona. Tales consideraciones varían desde la división del trabajo hasta la división del mismo, y la práctica y el sentido común los tienen en cuenta como demuestran las organizaciones departamentales existentes. Detrás de todas las consideraciones técnicas yacen, no obstante, importantes cuestiones de política y propósito nacional que tienen un sentido sobre las presentes prácticas y las innovaciones propuestas. Dado un particular conjunto de supuestos respecto a la política pública -como lo deseable de conservar un gobierno constitucional, de la normalidad de los procesos judiciales, de la fiscalización legislativa sobre la administración, etcétera- el problema consiste entonces en la importancia que deba darse a una preferencia más que a otra, es decir, función, clientela, etc., en un dado contexto social y en sistemas particulares que puedan adoptarse para eludir cualesquiera desventajas que pudieren resultar de una determinada preferencia...

Función

La más generalmente adoptada base de integración departamental es la de la función o el propósito. En todo o en parte los departamentos de Estado,

Guerra, Marina, Correos, Agricultura, Comercio, Trabajo y Hacienda en los Estados Unidos descansan sobre tal cimentación... , El simple hecho es que un considerable número de departamentos, quizá la mayoría, en todas las unidades mayores de gobierno en todo el mundo están dominados hasta cierto punto por este principio.

Es muy posible que la mayor ventaja que tenga esta base de organización departamental sea el hecho de que facilita la realización de una determinada tarea, la solución de un dado problema. Es evidente que si todas las unidades administrativas que intervinieran en una determinada tarea estuvieran integradas en un solo departamento, sujeto a la dirección de un solo funcionario superior, debería realizarse la tarea de una manera más expedita que si esas mismas unidades estuvieran diseminadas acá y acullá a través de la administración. No habría que malgastar energía alguna elaborando convenios con otras ramas de la administración. Podrían reducirse al mínimo los rozamientos interdepartamentales. Podrían decidirse las prioridades sobre la base de las necesidades de la situación y no sobre la base de las fidelidades departamentales. Podría regularse el tiempo de las actividades de las unidades administrativas. Podrían darse órdenes y asegurarse la acción.

Quizá se vea esto con más claridad si recurrimos a un ejemplo. Parecería axiomático que las diversas unidades militares relacionadas con las operaciones de tierra -el Estado mayor general, la oficina del ayudante general, el inspector general, el auditor general, el general comisario, el general médico, los ingenieros, la ordenanza, el oficial de señales, el cuerpo aéreo, la artillería de campaña, la artillería de costa, la infantería, etcétera- hubieran de concentrarse en un solo departamento más bien que diseminarse a través de la estructura administrativa. El objetivo primordial de todas esas fuerzas militares es hacer frente, combatir y derrotar al enemigo. Los aprovisionamientos y las municiones deberían llegar a un lugar dado y a un tiempo dado. Los Cuerpos aéreos deberían vigilar las concentraciones de fuerzas enemigas. Los tanques y la artillería deberán apoyar a la infantería cuando se necesite su apoyo. En otras palabras, la maquinaria deberá existir para una coordinación casi instantánea de las actividades de todas las unidades militares empleadas en la guerra activa.

Esto será únicamente posible si esas numerosas y diversas unidades han sido integradas en un solo departamento bajo un mando unificado. Diseminar esas unidades entre departamentos civiles, necesitando así no sólo un enorme malgasto de tiempo en la negociación de los arreglos interdepartamentales en determinado momento crítico, o peor todavía, haciendo posible la fricción departamental y un desacuerdo que lo demore todo, sería tan fantásticamente inconcebible que, de hecho, no ha ocurrido nunca. Todas las unidades militares relacionadas con la guerra terrestre son en todo lugar partes integrantes de un solo departamento de Guerra o de Defensa Nacional. Cualquier otra forma de organización sería casi sinónima de suicidio militar...

Así pues, la integración por la función no sólo asegura la unidad de acción sino que también contribuye a una más perfeccionada consideración de todos los aspectos de un problema dado o de una serie de problemas que es lógica bajo cualquier otra forma de organización.

Otra ventaja inherente a la integración de las unidades de gobierno administrativamente subordinadas sobre la base del propósito es que este tipo de departamentalización contribuye en cierto modo a una reducción en el grado de encaballamiento y duplicación que, de otro modo, parece inevitable.

Debido al hecho de que el Servicio de Empleo de los Estados Unidos, la Junta de Seguridad Social, la Administración de Obras Públicas y la Administración de Obras para el Progreso (actualmente Administración de Obras y Proyectos) eran con anterioridad unidades independientes y no partes integrantes de una sola agencia dedicada a la solución del problema del paro forzoso, en más de una ocasión sus relaciones estuvieron caracterizadas por los rozamientos y no por la cooperación. Análogamente, sólo las continuas consultas y una actitud de la mayor buena voluntad por cooperar y acomodarse evitó que la Junta de Seguridad Social y el Departamento del Trabajo duplicasen innecesariamente sus respectivos servicios que no fueran de orden estadístico...

Igualmente ventajoso es, a juicio de ciertas personas dedicadas al estudio de la administración pública, el hecho de que la **integración** de acuerdo con la función se ajuste mejor a "los objetivos del gobierno tal como están reconocidos y comprendidos por el público. El público ve el resultado final pero no puede comprender el método seguido para lograrlo. Puede por tanto expresar su aprobación o desaprobación con menos confusión y más efectividad al ver las altas finalidades que al examinar el proceso". Esto podría expresarse en otros términos. Toda vez que el público es el primer interesado en la solución de determinados problemas o en el cumplimiento de ciertos deberes públicos más que en las técnicas o los procedimientos administrativos por medio de los cuales se han logrado las soluciones o se han cumplido los deberes, el agrupamiento de las diversas unidades administrativas en una serie de departamentos organizados alrededor de las operaciones en un dado campo de la actividad humana es evidentemente ventajoso en cuanto, al menos hasta cierto punto, fija las responsabilidades por las actuaciones y, así, enfoca la atención pública sobre los funcionarios responsables. Bajo algunas circunstancias esto puede determinar el apoyo de un poderoso sector de la comunidad en bien de las unidades administrativas ocupadas en resolver un problema o en llevar al cabo determinadas operaciones. Tal, por ejemplo, fue la posición del Departamento de Agricultura tanto en conexión con la formulación de sus planes de regulación de las cosechas cuanto en su administración. Alternativamente, este procedimiento puede presentar tanto blanco a las críticas por lo que respecta a un programa departamental que motive su modificación o su abandono.

La pura realidad es que la integración según la función reduce radicalmente el número de situaciones en que los funcionarios administrativos puedan dedicarse al inveterado pasatiempo de "pasarse el paquete". Esto, dicho sea entre paréntesis, no es un atributo exclusivo de la integración sobre la base de la función toda vez que la organización sobre la base de la clientela produce frecuentemente un resultado análogo.

No menos importante a juicio de muchos observadores es la influencia que esta simplificación de la máquina del gobierno puede esperarse que

ejerza en relación con las menos espectaculares pero más frecuentes relaciones cotidianas existentes entre la administración y determinados sectores del cuerpo político sobre la interpretación de los pormenores de diversas disposiciones legales. Así, el fabricante que está molesto y obstaculizado por el hecho de que le soliciten diversas informaciones la Oficina de Ingresos Interiores y la Oficina de Aduanas, con lo que se complica innecesariamente su contabilidad, puede recurrir, planteando en junto la cuestión, a la Tesorería (o Secretaría de Hacienda) con la seguridad de que el problema será resuelto interdepartamentalmente y que no habrá de seguir el lento y enojoso proceso de la negociación interdepartamental o hundirse en un charco de celos y negligencia interdepartamental...

Pero a pesar de las ventajas inherentes al principio del funcionalismo como base de la integración departamental, no dejan de verse claramente en él ciertos defectos.

El primero es la dificultad de diferenciar la ilusión del funcionalismo de la realidad del mismo. Por ejemplo, en relación con el reciente propósito de cambiar el nombre del Departamento del Interior por el de Departamento de Conservación con motivo de que esta última denominación expresa con más precisión su finalidad, surge inevitablemente la cuestión: ¿Conservación de qué? ¿De nuestras fronteras territoriales? Los departamentos de Estado, Guerra y Marina cabe suponer que tienen algún ligero interés en el asunto. ¿O de recursos humanos? Los departamentos del Trabajo, de Agricultura y de Comercio podrían todos alegar que tal departamento invadiría algunas, si no todas, de sus actividades. ¿De nuestros recursos naturales? El Departamento de Agricultura ya protestó, y más bien enérgicamente, por cuanto la utilización efectiva de las tierras agrícolas es parte y parcela de todo programa dedicado a la conservación de nuestros recursos naturales.

En otras palabras, el término funcionalismo es, aparentemente, capaz de tan amplia interpretación, o interpretación errónea, que podría justificar la creación de un departamento que acaparase todo el gobierno. No hace falta decir que, en tal sentido, en el concepto de funcionalismo carece totalmente de valor como base de la integración departamental.

Pero la dificultad de diferenciar la ilusión de la realidad en el funcionalismo no acaba aquí. De ser así, resultaría la tarea relativamente sencilla. El verdadero problema se presenta en casos tales como el de la proyectada consolidación de los departamentos de Guerra y de Marina en un departamento de la Defensa Nacional, de que ya hemos hablado en páginas anteriores; la integración de las unidades de salubridad, enseñanza y beneficencia en un departamento de bienestar público; o alternativamente la combinación del trabajo, la seguridad social y la beneficencia en un solo Departamento de Asuntos Sociales. ¿Cuál es la idea que pudiera en verdad dar Cuerpo al principio de la organización de acuerdo con la función...?

Más perjudicial en sus efectos para las operaciones departamentales es el hecho de que, agrupando las unidades administrativas subordinadas en una serie de departamentos sobre la base de la función, se produzca, como frecuentemente se produce, una actitud de autosuficiencia por parte de los directores departamentales, que dé por resultado tanto un antagonismo admi-

nistrativo como una falta de buena voluntad para cooperar con otros departamentos. El mero hecho de que los directores departamentales tengan bajo su dirección todas las unidades del gobierno relacionadas con determinadas actuaciones y con la solución de los problemas a que está dedicado el departamento conduce con frecuencia al desarrollo de un prejuicio o hinchazón departamental que puede afectar a la capacidad de los directores departamentales para ver sus asuntos en una amplia perspectiva. Por ejemplo el Departamento de Agricultura se siente muy inclinado a preocuparse por el desarrollo de nuestros recursos hidráulicos en gran parte desde el punto de vista de la erosión de nuestro suelo, haciendo poco o ningún caso de la utilización de tales recursos ni desde el punto de vista de la producción de energía eléctrica ni desde el de la navegación. Análogamente, con la creación de un Departamento de Servicios Públicos se correría el riesgo de que el fomento de nuestros recursos hidráulicos se considerase esencialmente como un problema de energía eléctrica, y no de navegación o de erosión del suelo. Además sería muy probable que otro prejuicio caracterizase el proyectado Departamento de Transportes, el cual sería fácil que considerase el desarrollo de nuestro sistema fluvial exclusivamente desde el punto de vista de sus posibilidades como arterias para el comercio...

Apenas menos deletéreo que ninguno de los inconvenientes anteriormente citados en su influencia sobre el proceso de la administración es el hecho de que la rígida aplicación del principio del funcionalismo a la estructura administrativa complica innecesariamente el número de contactos entre el público y el gobierno. Así la Oficina India, por ejemplo, se seccionase en las partes que la constituyen, y las diversas partes fueran adscritas a una serie de departamentos funcionales, algunas de sus actividades irían al ministerio de Hacienda, otras a un departamento de Bienestar Público, unas terceras al Departamento de Agricultura, y las restantes actividades acá y acullá y a cualquier parte. Por lo que respecta a los "pobres indios" el resultado sería confusión tres veces confundida. Sería necesario para cada individuo indio resolver sus varios y distintos problemas con una multiplicidad de agencias gubernamentales, en lugar de tratar con una sola oficina. Análogamente, si se reorganizase la Administración de Veteranos sobre la base de la función, sus diversas actividades se desparramarían entre diversos departamentos. Ciertos aspectos de su trabajo se asignarían a la Secretaria de Hacienda, y otros a un departamento de bienestar público; el equilibrio se repartiría entre subdivisiones administrativas en otras partes todavía de la estructura departamental. La consecuencia inevitable sería en una multiplicación de los cargos a través de los cuales habría necesariamente el veterano de resolver sus asuntos.

Sería ciertamente discutible si las ventajas que pudieran lograrse con una rígida aplicación del principio del funcionalismo compensarían con creces o no los inconvenientes.

Otro resultado de la general aplicación del principio funcional sería dejar de tomar en consideración una serie de factores políticos que en una democracia no pueden ciertamente dejar de ser atendidos.

Proceso

Un método alternativo de integración departamental es el que se funda en el proceso de trabajo en atención ya sea al personal, ya al equipo. Así, habría que reunir en un solo departamento a todos aquellos que practicasen una determinada profesión u otra relacionada con la misma, como ingeniería, enseñanza, medicina, derecho, ciencia militar o naval, o que hicieran uso de un complicado equipo similar. No hace falta decir que la aplicación de este principio exigiría un cambio radical en la plantilla de muchos departamentos, tal como están organizados en la actualidad. Un departamento de salubridad habría de incluir a todos los médicos y todas las enfermeras, también a los bacteriólogos, psicólogos, etc. No sólo manejaría todas las tareas generales de salubridad pública para el gobierno, sino también los servicios de salubridad actualmente prestados por las escuelas y las diversas unidades de beneficencia; y si el principio se aplicase enérgicamente, habría de caer igualmente dentro de su jurisdicción la labor médica del ejército y de la marina. Los miembros de la profesión jurídica habrían de agregarse al Departamento de Justicia o, como con más precisión debería llamarse, Departamento de Derecho, y destinarse desde allí a asignaciones concretas. Análogamente, los ingenieros habrían de tener su cuartel general en el Departamento de Ingeniería y podrían lógicamente ser asignados a otras unidades cuando surgiera la necesidad de ello. Aqu] también, si el principio se llevase hasta su lógica conclusión, el trabajo de ingeniería del ejército y de la marina podría ser ejecutado circunstancialmente desde el Departamento de Ingeniería.

Se asegura que este principio de organización conduce a "la máxima utilización de la técnica más adelantada, y al concentrar en una sola oficina cada clase de labor (técnicamente distribuidas) hace posible en cada caso la utilización de divisiones de trabajo más eficaces y especializadas". De este modo la escuela de medicina estaría agregada al departamento de salubridad y no al de educación, se hallaría en contacto constante con sus colegas de profesión y recibiría un estímulo profesional que de otro modo no es probable. Además tendría acceso a laboratorios mucho mejor equipados de los que en otro caso pueden conseguirse. Finalmente, el mayor volumen del trabajo médico canalizado hacia el departamento de salubridad desde todas las fuentes de origen posibilitaría un grado en otro casi inasequible de especialización dentro del departamento en relación con diagnósticos, prevención y tratamiento.

La utilización de esta base de integración departamental haría también posible una considerable medida de economía, tanto como resultado de un más extenso uso de un sistema de ahorro de trabajo como de la producción en masa. Así, la concentración de todos los trabajos de imprenta en la Oficina Impresora del Gobierno ha evitado indudablemente la duplicidad no sólo de máquinas linotipistas y de prensas para cada uno de los departamentos, sino que también ha reducido radicalmente la duplicación de personal. Siguiendo esta misma tendencia, el Comité Presidencial de Dirección Admi-

nistrativa sostiene que la concentración de todas las unidades de ingeniería sostenida ahora por el gobierno en un solo departamento de Obras Públicas habría de reducir materialmente la existente duplicación de muy costosa maquinaria que hace inevitable la actual organización del trabajo de ingeniería. En el momento actual gran parte de esa maquinaria es utilizada solamente sobre la base de tiempos parciales.

La organización por el proceso, se insiste todavía, hace posible una coordinación mucho más eficaz en todo trabajo técnico o especializado de una empresa, "porque todos los empleados en cualquier campo están reunidos bajo la misma dirección en lugar de estar diseminados por los diversos departamentos como ocurre cuando la organización está basada en otro principio". Tal, por ejemplo, ha sido el núcleo de la argumentación en favor de la centralización de los trabajos de estadística que está ahora llevándose al cabo por los departamentos funcionales. La Junta Estadística Central, dicho sea entre paréntesis, fue esencialmente el resultado de una transacción entre la concentración basada en el proceso y la descentralización necesaria bajo un sistema departamental funcionalizado. De modo análogo, se sostiene que la concentración de toda la gente de leyes en un solo departamento, llámese de justicia o de derecho, produciría *ipso facto* una labor jurídica más cuidadosa y ciertamente un mayor grado de uniformidad en la preparación de las órdenes ejecutivas, regulaciones departamentales y redacción de los proyectos de ley.

Se ha sostenido que la organización por el proceso facilita considerablemente los análisis de costos en los diversos campos y, por tanto, hace que puedan conseguirse más rápidamente los datos relativos al costo de cada unidad. En consecuencia, proporciona una útil base para la organización de ciertos servicios especiales, tales como la formulación de presupuestos, la contabilidad, las compras, etc., aunque no se utilice en todo el campo de la administración.

Quizá el argumento más fuerte en defensa de la organización sobre esta base es el hecho de que, en muchos aspectos al menos, se adapta mejor al desarrollo de un servicio de carrera para los empleados públicos, especialmente si la actual base de reclutamiento, con su bien marcado elemento vocacional continúa. En una organización departamental basada en el proceso, el profesor de medicina no ha sentir que haya llegado a un punto muerto profesionalmente. Si el Departamento de Salubridad está debidamente organizado, podrá ver fácilmente los barrotes de la palanca que ha de impulsar su ascenso. El ingeniero agregado a la Oficina de Enseñanza no sentirá ser meramente un incidente en el sistema docente...

A pesar de las indiscutibles economías y eficacia de operación que puedan lograrse al agrupar las unidades administrativas subordinadas en departamentos sobre la base del proceso, no pueden menos que producirse conflictos y fricciones en la práctica.

En primer lugar, si este principio se aplicase universalmente, o aun generalmente, el peso de la coordinación que gravitaría sobre el jefe ejecutivo en cualquier sistema extenso sería superior a su capacidad física y mental. Como ha hecho observar el doctor Gulick, "los departamentos deben estar

coordinados de suerte que en ellos no se produzcan choques sino que se trabaje hombro con hombro. Pero tanto si se producen como si no, los propósitos individuales de importancia se lograrán en considerable medida y una falla en cualquier servicio producirá efectos limitados a aquel servicio. Los departamentos de proceso deben estar coordinados no sólo para evitar conflictos sino también para garantizar la positiva colaboración. Deben trabajar mano a mano. Deben también cronometrar su trabajo de suerte que se termine todo a un tiempo, factor éste que se tiene menos en cuenta en los departamentos basados en el propósito. Una falla en un proceso afecta a toda la empresa, y una falla en la coordinación de una división de proceso puede destruir la eficacia del trabajo que se esté realizando".

Recurriendo a un ejemplo que ya anteriormente hemos puesto, las actividades de la comisaría, de las unidades de ingeniería, del cuerpo médico, la oficina de órdenes, etc., basta simplemente con que se coordinen con las de la infantería, tanques y artillería, pues en otro caso podría perderse toda una campaña. La rígida utilización del proceso como base de la organización departamental adscribiría ciertas de esas unidades a posiciones en la estructura administrativa fuera del Departamento de Guerra. En caso de hostilidades ello exigiría una rapidez de coordinación interdepartamental que, con toda probabilidad, no podría lograrse. La imposición lógica de la necesidad obligaría al inmediato agrupamiento de esas unidades bajo el jefe ejecutivo ...

La máxima utilización de la habilidad actual... no es inevitablemente concomitante de la organización de acuerdo con el proceso. Desde luego los oficiales de sanidad asignados al trabajo docente o los oficiales navales destinados al servicio de transporte, o los juristas pertenecientes al Departamento del Interior pueden ser, bien jóvenes de recién terminada la carrera asignados a estos diversos puestos por la simple razón de que desde el punto de vista del departamento en conjunto parecen tener relativamente poca importancia, o pueden no encajar bien cuando los jefes de los diversos departamentos hayan sido demasiado blandos para destituirlos. Un sistema de detalle desde los departamentos de proceso a los servicios subsidiarios puede permitir al jefe de cada uno de esos departamentos conservar a sus empleados jóvenes mientras están ganando madurez y experiencia en los aspectos de la administración en los que el jefe del departamento está menos interesado, o alternativamente, colocar lo que no encaje bien en posiciones en las que, según su punto de vista, causen menos estrago. Pero en ambos casos el resultado será falta de eficiencia en lo relativo a la administración de aquellas funciones subsidiarias.

. Otra crítica formulada contra este método de organización es la de que hende a dar más importancia a los medios que a los fines. Esto puede fácilmente ser el resultado de la burocracia de rutina formalista. Incluso hoy hay "contadores que creen que la única razón para el funcionamiento de un gobierno es la teneduría de libros". Y a veces se sospecha que muchos de los aspectos complicados del procedimiento legal se deben a la reverencia que la profesión jurídica siente por la forma más que al fondo de los asuntos. Se ha afirmado que la organización basada en el proceso acentuaría claramente la influencia de los ritualistas.

Además, tal tipo de organización se inclina por el lado de la extravagancia financiera. El hecho de que la Oficina de Reclamaciones haya estado dirigida por ingenieros y no por agricultores se debe en parte, según ciertas críticas, sino primordialmente, a la formulación de un número de proyectos de reclamación que carecían de fundamento. Los críticos afirman que se han cometido errores en los que no se concibe que se hubiera incurrido si la oficina hubiera estado sometida a la inspección o dirección de un departamento fundamentalmente relacionado con los problemas de la agricultura y tan solo incidentalmente interesado en sostener su personal de empleados ingenieros. Éste, se dice, es el gran peligro que se correría con la creación de un departamento de ingeniería u obras públicas. Se supone que el jefe de tal departamento se sentiría moralmente obligado a sostener a su personal y a disponer la elaboración de proyectos de ingeniería que otro jefe de departamento podría desaprobado...

Otra consecuencia indeseable que frecuentemente resulta de este tipo de organización departamental es el fomento de una actitud de arrogancia profesional por parte de los dirigentes departamentales y un sentimiento de irritación en todos y cada uno de los intentos de imponer la fiscalización popular que no se encuentra en otras partes. Es natural que el hombre de carrera experimente cierta impaciencia y aun desprecio por el hombre inculto. Muchas de las cosas que para él resultan evidentes han de explicarse detalle por detalle al no iniciado. En consecuencia, esta ignorancia parece simplemente aterradora. Además, por virtud de sus superiores conocimientos, el hombre de carrera sabe, o cree saber mejor que el público lego en la materia, o sus representantes políticos, lo que hay que hacer en una situación dada. Así pues, los pedagogos profesionales insisten en que la instrucción es demasiado importante o demasiado misteriosa para someterla a la inspección de nuestras autoridades municipales políticamente elegidas e incluso de las legislaturas municipales. En cambio, nuestros sistemas de enseñanza deben ocupar una posición independiente o casi independiente, tal, que los pedagogos profesionales puedan dominar nueve veces de cada diez...

La integración sobre esta base conduce muchas veces al nombramiento de estrictos especialistas como jefes de departamento. El resultado suele ser lamentable tanto dentro del departamento como en las relaciones interdepartamentales. El nombramiento de un estricto especialista para la dirección de un gran departamento administrativo -se alega también- puede conducir, más que a la eficacia, al estrechamiento de miras en el departamento. Así, el nombramiento de un físico como jefe de un departamento de ciencias puede conducir a que se dé excesiva importancia a las matemáticas mientras se descuidan las ciencias naturales...

Se sostiene además que el nombramiento de un especialista para dirigir un departamento es fácil que dé lugar a ascensos dentro del departamento sobre la base de la eficiencia técnica más que de la habilidad administrativa. La capacidad técnica es sin duda importante; de todos modos, la dirección de un departamento exige otras cualidades de la misma categoría: una amplia visión y una capacidad de dirección que no posee el mero técnico.

La designación de un técnico para dirigir un departamento es muy fácil

que **acentúe** las mismas dificultades de coordinación interdepartamental que lleva consigo la organización sobre la base del proceso. Como ya se ha indicado más arriba, una larga carrera de especialización es muy proclive a suscitar lealtades dentro de una determinada profesión, a prestar preferente interés a los problemas de esa profesión y descuidar la **mayor parte** de los que le sean ajenos. Con un fondo tal, para decirlo con suavidad, poca será la tendencia a fomentar la comprensión interdepartamental y la **simpatía**, condiciones indispensables para la solución de los problemas interdepartamentales. •.

Finalmente, el desarrollo de esos departamentos especializados con su tendencia a dar más importancia a los medios que a los fines se dice que tendrá una influencia desintegradora sobre el jefe de gabinete ejecutivo. Aquí, más que en otro lugar alguno, es indispensable una amplitud de visión. Los fines a que deben consagrarse las energías del gobierno están muy por encima de los procedimientos técnicos que han de aplicarse para la consecución de tales fines; pero en el grado en que el departamento ejerza alguna influencia sobre su jefe, de nombramiento político, será fácil que dé a los medios una importancia superior a la que se dé a los fines. Faltará, o se presentará tan solo fortuitamente, estímulo para amplias ideas relativas a los propósitos de la acción del gobierno.

Clientela o material

Un tercer posible método de integración departamental es el que se basa en la clientela o el material. Este principio quizá se comprenda más claramente con el ejemplo de la organización de la Administración de Veteranos, "que trata de todos los problemas que afectan a los veteranos, ya se trate de salubridad, hospitales, seguros, beneficencia o enseñanza". Otros ejemplos podrían proporcionarnos también el Servicio de Inmigración y Naturalización, la Junta de Menores y la Oficina de Asuntos Indios. Cada uno de esos organismos se ocupa de su clientela en diversas relaciones. El Servicio de Inmigración y Naturalización maneja los problemas de los inmigrantes no desde un sector sino desde tres: el jurídico, el financiero y el médico. La Junta de Menores, con el criterio de que cada niño no puede dividirse en sus partes integrantes sino que debe considerarse como una sola entidad, se ocupa de todos los aspectos del bienestar del niño: salubridad, enseñanza y orientación profesional. La jurisdicción de la Oficina de Asuntos Indios es todavía más comprensiva, abarcando prácticamente todas las actividades gubernamentales -salubridad, enseñanza, finanzas- relativas a esos pupilos tutelados por la nación. Puede asegurarse, hasta cierto punto al menos, que los departamentos de Agricultura, Trabajo y Comercio han sido organizados sobre un modelo semejante, en cuanto cada uno de ellos atiende a las necesidades particulares de un gran sector del cuerpo político. En consecuencia, el Servicio de Extensión Agrícola, que desde un punto de vista funcional podría bien estar adscrito a la Junta o Negociado de Enseñanza, forma parte, en realidad, del Departamento de Agricultura. Durante mucho tiempo la Junta Federal de Orientación Profesional estuvo adscrita al

Departamento del Trabajo. El Departamento de Comercio aspira a ser la agencia a que acudan todos los hombres de negocios de la nación, seguros de que tendrán una amistosa acogida. Los jefes de esos tres departamentos velan por los mismos más o menos como abogados en pro de sus respectivos clientes en el gabinete del jefe ejecutivo...

La organización departamental sobre la base de la clientela tiene II gran ventaja de simplificar las relaciones entre el público y la administración. Los veteranos deseosos de obtener informes acerca de los servicios que el gobierno está dispuesto a prestar a quienes tomaron parte en la guerra mundial pueden lograr la respuesta a cualquier problema que pueda afectarles en la Administración de Veteranos sin haber de ser remitidos de oficina en oficina. Análogamente, el agricultor interesado en obtener asesoramiento sobre cualquiera de los problemas que puedan presentarse en la dirección de su industria puede dirigirse al Departamento de Agricultura. De este modo se evitan la confusión y las molestias que con tanta frecuencia se presentan en las transacciones de negocios entre el público y el gobierno.

Indiscutiblemente, el agrupamiento de las unidades administrativas subordinadas en una estructura departamental sobre la base de la clientela posibilita una coordinación de las actividades del gobierno con respecto a determinados sectores del público hasta un grado inasequible bajo cualquier otra forma de organización.

La Oficina de Asuntos Indios, por ejemplo, sostiene muy acertadamente que los indios son una gente especial que encuentran difícil si no imposible adaptarse a las exigencias de la moderna civilización industrial y que si se los abandonase a su propia suerte pronto quedarían reducidos a la miseria si no a la extinción. El comisario de Asuntos Indios asegura, consecuentemente, que la función de su oficina es proteger a los indios en su condición actual y nevar al cabo, si es posible, una gradual transformación de los hábitos y las características de los indios de suerte que puedan éstos, en una fecha futura, ocupar su lugar en un plan de igualdad con sus conciudadanos blancos. Esto lleva consigo inevitablemente no sólo la administración temporal de las propiedades indias sino también la instrucción de cuando menos los primeros principios de higiene personal y comunal, de enseñanza formal en las escuelas y preparación profesional en agricultura, comercio y las prácticas de negocios contemporáneos.

Es inevitable que surja la cuestión relativa a si no podría realizarse esta tarea con más eficacia si los aspectos que la integran pasasen a formar parte de una estructura administrativa de base funcional. Si se hiciese esto, la administración de los bienes de los indios se turnaría a alguna de las agencias fiscales del gobierno; el aspecto sanitario pasaría al Servicio de Salubridad Pública de los Estados Unidos; las actividades docentes a la Oficina de Enseñanza, y así sucesivamente.

Tal proposición ha sido más de una vez objeto de detenida atención. Pero la respuesta tanto de los administradores de los indios como de las personas más destacadas en el estudio de los asuntos indios ha sido en cada caso negativa. En su opinión, los problemas relativos a las tribus indias están tan especialmente conectados con las características de los indios y tan des-

conectados de cualesquier otras que, si han de resolverse de algún modo, habrá de ser obra de una sola agencia. Por tales razones sería difícil separar la tutela en cuanto a higiene personal de la formal instrucción que se da en las escuelas; no menos difícil resultaría separar la administración de los bienes de los indios del esfuerzo por lograr una transformación del carácter indio que permita a los indios bastarse a sí mismos, más o menos desorientados en cuanto a la manera de vivir del moderno mundo industrial y financiero, y al mismo tiempo conservar lo suficiente de la vida tribal para salvar lo mejor de la cultura india...

Como contrapartida de esas distintas ventajas inherentes a la integración departamental sobre la base de la clientela o el material se han hecho observar una serie de claros inconvenientes.

En primer lugar, el principio es evidente no susceptible de aplicación universal ni aun general. Cualquier intento en tal sentido conduciría a tal multiplicidad de departamentos, que se frustraría el propósito primordial de la departamentalización, que es la coordinación. Como hizo observar Viscount Haldane en su justamente célebre *Repon on the Machinery Of Government*, una decidida aplicación del principio conduciría a un departamento de la juventud, un departamento de la ancianidad, un departamento de moradores urbanos, un departamento de agricultura, un departamento de fabricantes, un departamento de mineros, un departamento de maestros de escuela, un departamento de médicos, y así sucesivamente. El resultado sería una multiplicidad tal de minúsculos departamentos y administraciones que el problema de la coordinación interdepartamental no se diferenciaría del que actualmente existe en el nivel de las oficinas.

Además, cualquier modelo departamental de esta clase conduciría inevitablemente a conflictos de competencia y a duplicidad. ¿Qué es lo que exactamente constituiría las fronteras jurisdiccionales o de competencia de un departamento de la ancianidad, por ejemplo? ¿Se encargaría de proporcionar aquellos servicios que satisfacen necesidades peculiares de la ancianidad (pensiones, hospitalización, y demás), o comprendería también dentro de su jurisdicción el suministro de agua y la protección contra incendios? En el último caso, las dificultades de la administración llegarían a ser insuperables.

Por otra parte, si los integrantes del Departamento de la Ancianidad han de recibir los servicios del Departamento de Guerra, del Departamento de Salubridad, del Departamento de Instrucción, del Departamento de Policía, del Departamento de Incendios, y demás, ¿qué pasaría con el principio de integración sobre la base de la clientela? Decir que los beneficiarios de los servicios de agua, salubridad y enseñanza o de policía y protección contra incendios constituyen la clientela de esos diversos departamentos sería, desde luego, un mero juego de palabras. Todos y cada uno de los individuos de la total comunidad hacen uso de esos diversos servicios. La verdad lisa y llana es que el principio de integración sobre la base de la clientela sólo tiene validez cuando el conjunto de problemas relativos a un particular sector de la población son tan evidentemente reales y están tan estrechamente relacionados entre sí que solamente pueden resolverse con más eficacia si se

consideran como un solo conjunto, que según el término medio de sus elementos constitutivos...•

También tiene importancia desde el punto de vista de la eficiencia administrativa el hecho de que los departamentos organizados sobre la base de la clientela o el material, en contraste con los basados en el proceso de trabajo, proporcionan pocas veces un volumen de labores suficiente para hacer posible una división del trabajo totalmente satisfactoria, o, lo cual es igualmente importante, para deparar carreras satisfactorias sobre la base de que personas capacitadas se sentirán atraídas al servicio del gobierno.

Finalmente, bajo ciertas circunstancias al menos, se ha dicho que este tipo de integración departamental pone indebidamente la administración al servicio de las exigencias de los grupos que presionan. Se ha reconocido generalmente que la Administración de Veteranos goza de gran simpatía en la camarilla de Cabilderos Veteranos, deduciendo el peso de su influencia de las demandas de la King Legion en sazón y fuera de sazón...

Territorio

Un cuarto método de organización departamental es el que se basa en el lugar o territorio. Esta técnica ha venido siendo empleada desde hace mucho tiempo como base de la organización intradepartamental tanto en el gobierno nacional como en el estatal y en las regiones locales. En el Departamento de Estado, por ejemplo, existe una División de Asuntos Europeos Occidentales, de Asuntos Europeos Orientales, de Asuntos del Lejano Oriente, de Asuntos del Próximo Oriente, de Asuntos Mexicanos, de Asuntos Latinoamericanos, y así sucesivamente. En muchas de las grandes ciudades, el departamento de policía se divide en distritos; casi toda la autoridad superior está delegada en el capitán de distrito, a cuyo través deben pasar todas las comunicaciones, tanto las que proceden del cuartel general como las que se dirigen a éste. Análoga situación se halla con frecuencia en relación con la construcción y mantenimiento de calles, alcantarillado y gran variedad de obras públicas.

Esta técnica se ha aplicado en el nivel departamental principalmente en conexión con las posesiones de ultramar. En la Gran Bretaña la administración de la India está encomendada a la Oficina de la India, los asuntos que afectan a las relaciones con los dominios, a la Oficina de Dominios y la dirección de las colonias de la Corona a la Oficina Colonial...

En los Estados Unidos, la Oficina de Asuntos Insulares y la División de Territorios, que anteriormente formaban parte de los departamentos de Marina y del Interior, respectivamente, representan un desenvolvimiento análogo. Pero la relativa insignificancia de nuestro imperio ultramarino junto con el hecho de que la mayor parte de este imperio se halla lo bastante próxima a los Estados Unidos para formar parte, prácticamente, de nuestros dominios continentales, hacen inoperante cualquier inmediata aplicación del principio en escala departamental.

Pero la departamentalización sobre la base del lugar o territorio no se ha limitado por completo a las unidades administrativas que se ocupan de las

posesiones de ultramar. Esto se pone de manifiesto no sólo por la continuada existencia de una Secretaría de Estado para Escocia en la Gran Bretaña, sino también -aunque esto sea radicalmente distinto- por la reciente creación de la Autoridad del Valle de Tenesí y por el posterior proyecto de crear siete regiones adicionales de carácter análogo, centralizadas alrededor de los valles de los grandes ríos de los Estados Unidos.

La integración departamental sobre esta base comparte en cierto modo la índole de la descentralización geográfica anteriormente estudiada, pero los dos conceptos son distintos y están separados. La descentralización gubernamental, anteriormente analizada, lleva generalmente consigo no sólo la delegación de las facultades administrativas sino también la de la autoridad legislativa y política. Una vez delegados tales poderes, pueden solamente, en general, ser abrogados por la actuación legislativa, o bajo ciertas circunstancias, por aplicación de la constitución. En cambio, la departamentalización sobre la base del lugar o territorio no tiene que ver más que con la organización y distribución de las facultades administrativas. Y, sean cuales fueren las circunstancias, el jefe ejecutivo continuará legalmente ejerciendo el mismo grado de mando sobre las unidades administrativas subordinadas, agrupadas en tal departamento, como la ejercería si estuviesen agrupadas sobre cualquier otra base...

Lo infrecuente de la aplicación del principio en la organización administrativa interna contrasta con su utilización general en conexión con las posesiones de ultramar, lo cual plantea inevitablemente una cuestión relativa a su aplicabilidad para los asuntos internos. Cuesta ciertamente trabajo creer que la carga de la administración en los países más pequeños del mundo -Suiza, Suecia- llegue nunca a ser tal que haga tan indispensable la descentralización. Pero en los países que poseen vastas extensiones de territorio el factor distancia puede ofrecer a la administración tantas complicaciones como pudiera representarle un imperio allende los mares. El problema puede, desde luego, solucionarse por medio de alguna forma de federalismo. De todos modos, como ya antes hemos puesto de manifiesto, el federalismo tiene la enorme desventaja de no proporcionar un mecanismo de coordinación suficiente para las exigencias de una economía nacional complicada. Por tanto, bajo tales circunstancias, bien pudiera ser que la departamentalización sobre la base del lugar o territorio resultase la exacta transacción entre las ventajas de la descentralización y las de la centralización, que se ha considerado deseable...

La integración departamental sobre esta base permite una mayor coordinación de los servicios que se prestan y de la fiscalización ejercida dentro de una determinada zona de la que de otro modo sería posible. Así la concentración del desarrollo del valle del río Tenesí en manos de una sola **agencia** federal ha hecho posible una integración de diversos proyectos de Ingeniería, energía eléctrica, navegación, alojamiento y agricultura que no habría podido lograrse bajo cualquier otra forma de organización.

Tanto interna como externamente este tipo facilita la especial adaptación de las políticas del gobierno a las necesidades de las regiones afectadas. Así los enormes recursos de energía del valle del Tenesí han inducido a la

TVA * a dedicarse a la construcción de presas y explotación de la energía eléctrica. En otro lugar habría sido totalmente distinto este empeño.

No menos importante que cualquiera de las ventajas anteriores es el hecho de que este sistema de departamentalización proporcione también un medio efectivo gracias al cual puedan plantearse a la administración las necesidades y aspiraciones de la gente de diversos lugares. Esto se observa no solamente en los detalles cotidianos de la administración que pueden obedecer a la influencia del impacto directo de los residentes de la localidad sobre los directores departamentales sino también en relación con aquellos más importantes aspectos de la política pública en que las regiones tienen un punto de vista claramente local. El mecanismo será desde luego mucho más eficaz si los jefes de esos departamentos regionales son hijos de las regiones en que ejercen su autoridad. Así, la existencia de la Secretaría de Estado para Escocia ha creado indudablemente el sentimiento, y quizá la realidad, de que las necesidades peculiares de esa parte nortea de Inglaterra de las Islas Británicas están mejor atendidas de lo que estarían en otro caso. La sustitución de una sola agencia del gobierno con jurisdicción sobre una zona extensa por diez o doce departamentos funcionales debería, además, simplificar las relaciones intergubernamentales. Así, un solo departamento del gobierno federal que cubriese la Nueva Inglaterra o el Viejo Sur debería no solamente simplificar la celebración de convenios intergubernamentales, sino también reducir al mínimo los conflictos interdepartamentales que no pueden menos que contribuir a confusión e irritación intergubernamental bajo una forma federal de gobierno.

Incidentalmente, esta forma de organización departamental, según se asegura, debería dar lugar a no pocas economías de operación, aun en un país como los Estados Unidos. Aun cuando la distancia entre Nueva York y Seattle no sea tanta como la que hay entre Londres y Calcuta, es en todo caso de considerables proporciones. La delegación de la más amplia autoridad dirigente en funcionarios situados en la costa occidental evitaría radicalmente tanto enojosos viajes como innecesarios gastos en comunicaciones, reduciría la labor de papeleo, y permitiría una más efectiva disposición del personal regional.

Pero si la aplicación de este principio de departamentalización interna posee claras ventajas, lleva también consigo graves inconvenientes. En primer lugar, salta a la vista que aumenta inevitablemente las dificultades para dar paso a las orientaciones políticas nacionales y a la uniformidad en la administración. Aun cuando el sostenimiento de orientaciones políticas uniformes no sea siempre deseable, de todos modos hay ciertos órdenes en que resulta indispensable. Existe, por ejemplo, un mínimo por debajo del cual no puede permitirse que la administración deje de aplicar las leyes sobre salubridad de la nación.

Análogamente, para mantener en un grado de razonable eficacia las defensas militares del país, es evidente que debe haber no sólo uniformidad de instrucción militar y equipo, sino también unidad de mando. Si la marina

* Autoridad del Valle del Tennesí, N. del T.

ha de servir para la defensa tanto de nuestro territorio continental como de nuestro imperio de ultramar, habrá de actuar como una unidad y no como un conjunto de piezas sueltas. Por ello, en todo cuanto este tipo de departamentalización reduzca la unidad de administración en las esferas en que es indispensable dicha unidad, perderá, *ipso lacto*, su *raison d'être* . . .

Otro inconveniente propio de la departamentalización sobre la base del lugar o territorio es el de que puede . iotívar que la manera de pensar regional prevalezca sobre la nacional.

Una de las grandes diferencias existentes entre los departamentos ejecutivo y legislativo del gobierno de los Estados Unidos tal como en la actualidad están organizados consiste en que el primero se inclina a pensar en términos nacionales, al paso que el segundo tiene más en cuenta los respectivos Estados o elementos que lo constituyen. En ocasiones, como en el periodo que va de 1861 a 1865, fue el poder ejecutivo el que mantuvo unido el país. La organización departamental sobre la base del lugar o territorio se asegura que debilitaría radicalmente la influencia centrípeta del ejecutivo y fomentaría considerablemente la tendencia al separatismo, tanto económico cuanto político, haciendo lo cual podría fácilmente conducir a consecuencias lamentables. En todo caso, una reducción del concepto nacional no es un fin deseable, pues con la creciente integración de nuestra vida económica hace que nuestros problemas tengan cada vez más carácter nacional y menos regional. . .

La simple tarea de diseñar las fronteras geográficas de esos departamentos regionales constituiría por sí sola una labor difícil y compleja. Un estudio de la descentralización administrativa tal como ahora existe dentro de los departamentos funcionales y de proceso revela la existencia de tantas zonas administrativas como departamentos. El Departamento de Guerra, por ejemplo, está organizado en nueve cuerpos de ejército; la Junta de la Reserva Federal en doce distritos de la Reserva Federal; la Administración de la Electrificación Rural centraliza todos los asuntos en Washington y opera directamente desde la capital federal; en cambio, el Departamento de Agricultura utiliza cada uno de los cuarenta y ocho Estados. Incluso allí donde dos o más departamentos utilizan la misma zona geográfica, la experiencia ha aconsejado muchas veces la utilización de diferentes centros. Así, mientras varias agencias federales que operan en Michigan han situado sus cuarteles generales en Detroit, un número igual de aquellas que precisan de una estrecha colaboración con el gobierno del Estado han centralizado sus operaciones en Lansing. En fin, no hay "fronteras naturales" para el traspaso administrativo que abarquen al mismo tiempo todas las actividades administrativas del gobierno federal, sino que, contrariamente, las fronteras varían de acuerdo con la índole de la labor que haya de realizarse dentro de ellas. Por tanto, cualquier intento por delinear tales fronteras no sólo tropezaría con una multitud de dificultades, sino que podría exigir el sacrificio de tantas ventajas inherentes a otros modelos departamentales que no se compensaría por ninguna de sus posibles ventajas . . .

No menos importante que cualquiera de los anteriormente indicados es el hecho de que esta forma de organización departamental podría también

conducir al dominio de esos departamentos regionales por los políticos y los grupos influyentes locales.

Se ha definido el sistema de partidos norteamericanos como "una federación de máquinas locales unidas por la fuerza cohesiva del despojo público". La definición es evidentemente injusta e impropia, pero lo cierto es que pone de manifiesto un punto. La organización de partidos en los Estados Unidos es de un carácter predominante estatal o regional, de tal modo, que a pesar del carácter teóricamente nacional de nuestra organización administrativa, su propia reglamentación fundamental dispone que los señalamientos para el servicio civil deberán ser proporcionados a la población de los diversos Estados. Y no para aquí la influencia regional. El sistema de cortesía senatorial permite a los senadores, especialmente si pertenecen al partido de la mayoría, disponer el nombramiento para muchos cargos no comprendidos en las leyes del servicio civil. Entonces, si existe esta situación frente a la supuesta forma nacional de departamentalización, ¿qué ocurriría si los departamentos se organizaran sobre una reconocida y franca base regional?

Tan estrechamente aunada a esto, que forma parte inseparable de ello, la exigencia de los políticos locales no es sino el resultado de los esfuerzos de los grupos locales influyentes. Innecesario es decir que las actividades de los grupos influyentes no han de ser forzosamente perniciosas. Puede decirse en cierto modo que la Constitución de los Estados Unidos ha sido obra de los grupos influyentes. De modo análogo, nuestra política aduanera ha sido resultado de las actividades de los grupos influyentes. La liga para la reforma del servicio civil puede, al menos en parte, atribuirse el que se adoptase el sistema del mérito. Pero en cada uno de esos casos, la política definitivamente adoptada ha sido el resultado del juego de fuerzas en la liga nacional. Hasta cierto punto, al menos, los intereses egoístas locales se han contrarrestado entre sí o han dado paso a transacciones convenientes. Tal remedio no habría podido aplicarse si la administración hubiese sido departamentalizada siguiendo los lineamientos regionales. De no ser las cosas como son, la Associated Manufacturers of New England podría haber dominado la administración de Nueva Inglaterra, de lo que habría resultado que la aplicación en Nueva Inglaterra de las leyes sobre trabajo hubiera probablemente sido difícil si no imposible. Análogamente, la "Cotton Growers Association" habría podido dictar las normas para el cumplimiento de las leyes en el Departamento de Asuntos Sureños, con lo que habrían fracasado todos los esfuerzos por mejorar la condición de los agricultores arrendatarios. Es cierto que intereses creados de esta clase llegan a veces a prevalecer más o menos incluso en los departamentos organizados nacionalmente, pero parece más que probable que su influencia habría sido todavía más radical en departamentos organizados sobre una base regional y no nacional.

Tan graves son los defectos señalados que, si se exceptúa el proyecto de organizar los valles de los siete grandes ríos de los Estados Unidos, cabría inclinarse al abandono total del concepto de departamentalización sobre la base del lugar o territorio.

Si el precedente análisis ha revelado alguna cosa, ésta es que el estudio

de la administración no está todavía suficientemente adelantado para fijar una serie de principios relativos al problema de la organización departamental que puedan aplicarse de un modo preciso. En lugar de ello, es evidente que los conceptos que hemos estado estudiando no son sino, en el mejor de los casos, una serie de generalizaciones deducidas de las experiencias del pasado. Hasta la fecha no ha podido definirse con precisión la exacta naturaleza de esos conceptos, ni se han podido fijar atinadamente sus fronteras exactas. Además, las ventajas que se ha dicho poseer cada uno de esos diversos tipos de organización resultan, al menos bajo ciertas circunstancias, contrarrestadas por múltiples deficiencias. En no poca medida, la utilización de uno de esos tipos de organización departamental con preferencia a otro ha de basarse en un criterio objetivo. .. Es pues evidente que el factor dominante para decidir cuál ha de ser la base en que se apoye una estructura departamental no ha de ser un concepto abstracto de la administración sino el objetivo más importante a que esté consagrado el departamento. Pero igualmente claro resulta también que la mera aplicación de uno de esos conceptos no ha de producir *ipso facto* el agrupamiento deseado. Contrariamente, las ventajas y desventajas de cada uno de esos tipos de integración departamental deben apreciarse en conexión con cada adición a la estructura departamental.

Pero el solo hecho de que esos diversos conceptos no hayan logrado todavía la precisión de una fórmula científica no basta para que hayamos de considerarlos sin valor. Muy lejos de esto, por vagamente definidos y deficientemente delineados que estén, sujetos a todas las deficiencias, limitaciones y excepciones que se han puesto de manifiesto en las páginas anteriores, constituyen de todos modos un conjunto sumamente útil de referencias para nuevas meditaciones sobre el tema.

*

Un problema de organización que tiene mucha mayor importancia para la administración pública que para la privada es el relativo a la «independencia». Una verdadera independencia en el funcionamiento y las teorías que justifican esa independencia no son, desde luego, desconocidas en la administración privada. Pero las teorías y condiciones especiales bajo las que ha de actuar el gobierno plantean especiales problemas en la administración pública.

En la administración privada la independencia, cuando ésta es considerada como un tema de discusión, es fácil que se aprecie en relación con la "eficiencia". El gerente de una unidad o una sucursal filial en operación se preguntará si la independencia de cierto tipo "da rendimiento" en el sentido de proporcionar mayor producción o menos gasto. También en el gobierno se presentan con frecuencia análogos problemas de eficiencia. Pero el gobierno de los Estados Unidos se desarrolla bajo una filosofía política según la

cual la eficiencia, en su sentido habitual, tiene un carácter secundario y sin importancia. Nuestras teorías políticas, incorporadas en las constituciones y las leyes, llegan a estimar como un timbre de gloria prohibir que se hagan ciertas cosas en absoluto o bien, si se hacen, disponer que se hagan de manera que se dé la mayor importancia a la "forma debida", la protección de derechos, igualdad de trato y respeto del interés público. Es en relación con el logro de estos fines como casi siempre se propone y defiende la independencia de cierta clase en la administración pública.

Este tipo de independencia en la administración está estrechamente relacionado, como lo están muchas cosas de la administración pública norteamericana, con un principio de construcción constitucional. Que se encuentra en la base de nuestras constituciones, federal y estatales: la separación de poderes. Según esta teoría, los fines propios del gobierno se logran mejor cuando sus facultades funciones se dividen entre personas y organismos que se equilibren y refrenen unos a otros, de suerte que ninguno de ellos predomine sobre los demás. En la práctica esto significa principalmente que los poderes del gobierno estén divididos, en lo esencial, en tres partes, con un cuerpo legislativo que haga las leyes, otro ejecutivo que las ejecute y un sistema judicial que las interprete. Pero no existe una separación completa y, de hecho, tras la idea de contrastes y equilibrios, cada una de las tres partes tienen algunas de las facultades que, de existir una rigurosa separación, corresponderían a una de las otras. Así, el presidente es el jefe del poder ejecutivo, debiendo velar porque las leyes sean fielmente cumplidas, pero tiene también ciertos medios constitucionales que lo hacen partícipe en la tarea legislativa. En cambio, el Congreso, cuya primordial finalidad es la de legislar, comparte, por derecho constitucional, la tarea de fiscalizar muchos aspectos de la administración de las leyes.

Este sistema de gobierno es evidentemente complejo y se presta a posibilidades no sólo de desacuerdos sobre casos concretos sino también a dudas y a acaloradas discusiones sobre la manera de relacionar y ejercitar las facultades de gobierno. Nuestra historia constitucional consiste en gran parte en interpretaciones contradictorias acerca de la separación de poderes y en altas y bajas del poder ejercitado entre las tres ramas. Primero es una y después es otra la que parece prevalecer.

La aparición de la nueva administración pública ha añadido nuevos aspectos a las viejas discusiones. Hablando en términos generales, las personas identificadas con la administración pública en el campo de los estudios han tendido a ser partidarias del poder ejecutivo en su interminable lucha con el legislativo y el judicial,

tendencia que consideramos natural. Esta natural tendencia a una identificación con el poder ejecutivo se ha acentuado probablemente por el hecho de que las doctrinas y técnicas que ha tomado de diversas fuentes la administración pública, principalmente la administración de negocios, tienden a dar mayor relieve al poder ejecutivo y sus responsabilidades. Es también significativo que la administración de negocios, de la que tantas cosas se han tomado, haya dado especial importancia a la eficiencia, prescindiendo de otros criterios que, como arriba hemos notado, han tenido gran importancia, histórica y constitucionalmente, para el gobierno de los Estados Unidos.

En 1887 ocurrió un hecho que tuvo gran importancia en el desenvolvimiento constitucional y administrativo. El hecho consistió en la creación de la Comisión de Comercio Interestatal, encargada de evitar abusos en el desarrollo de nuestro sistema ferroviario nacional. Dos son las características que en la organización de dicha comisión revistieron gran importancia. Una fue su "independencia" de cualesquier otros departamentos ejecutivos reglamentarios. La otra, fue el hecho de que no estuviera encabezada por una sola persona sino por urra junta. Estos precedentes fueron seguidos una y otra vez en los decenios sucesivos cuando el Congreso determinó que el gobierno federal debía emprender algunas nuevas actividades que no habrían de encomendarse a ningún departamento ejecutivo ya creado.

El resultado fue la creación de una amplia serie de actividades gubernamentales ejecutadas fuera de la rama ejecutiva propiamente tal y, evidentemente, fuera de las otras dos ramas. Y el resultado de ello ha sido sumamente complejo y a veces acaloradamente discutido. Algunos han sostenido que este proceso ha subvertido de hecho la constitución, en la que claramente se precisa que han de ser sólo tres las ramas del gobierno. Otros, prescindiendo del aspecto constitucional, han alegado que este desenvolvimiento es "ineficiente", "defectuoso", y cosas parecidas. En cambio, otros han encontrado razones para creer que este desenvolvimiento está totalmente de acuerdo con el principio constitucional de la división y el equilibrio de poderes, y que cuando se mira a los legítimos fines constitucionales del gobierno, se verá que la independencia de las nuevas agencias ha de facilitar la consecución de tales fines con más eficiencia que si las funciones encomendadas a las mismas lo estuviesen a departamentos ejecutivos.

Entre los años treinta y cuarenta el presidente Roosevelt nombró un comité, el Comité Presidencial de Dirección Administrativa, para realizar un estudio de "dirección administrativa" en el gobierno federal. El Comité, integrado por distinguidos hombres de

ciencia política, y su plana mayor de eminentes especialistas en administración pública, preparó y presentó en 1937 una serie de recomendaciones apoyadas en estudios especializados. Estas recomendaciones y estudios han afectado en forma notoria nuestro desenvolvimiento constitucional. Diversos progresos administrativos de importancia deben atribuirse indudablemente a la labor de la comisión, y no se ve que pueda terminar la influencia de su filosofía.

El trabajo que a continuación insertamos es una adaptación de uno de los estudios preparados bajo la dirección del Comité Presidencial de Dirección Administrativa. Su autor es el profesor Robert E. Cushman, quien ha hecho una especialidad profesional de las comisiones reguladoras independientes. Las propuestas de reforma del profesor Cushman han sido incluidas en esta adaptación tan solo en una forma abreviada, y sin los argumentos en que se apoyan, a fin de poder incluir una parte mayor de muy excelentes materiales teóricos y prácticos.

Las propuestas del profesor Cushman representan, como veremos, un intento por lograr las legítimas ventajas de la independencia sin lo que él considera sus ilegítimas desventajas. Tales propuestas no fueron aceptadas como la base para la reorganización a la sazón, pero en los años siguientes se produjo un lento movimiento de evolución hacia las mismas. Más adelante se suscitarán probablemente acaloradas controversias sobre ulteriores cambios propuestos para las comisiones reguladoras independientes. Los intereses afectados son de gran importancia, y los sentimientos ahondan mucho.

¿Es adecuada y procedente la manera como el profesor Cushman trata las cuestiones constitucionales? ¿Da su fórmula la debida importancia a todos los factores de relieve según su propio análisis? ¿Es más sencilla su fórmula que su análisis de los hechos que la justifican?

El problema de las comisiones reguladoras independientes •

ROBERT E. CUSHMAN

Planteamiento del problema. El término "independiente", tal como se aplica a una **comisión** o junta, significa que la misma es totalmente ajena a todo departamento **ejecutivo** reglamentario. No **está** sujeta a ninguna fiscalización

• Adaptado de *The Problem of the Independent Regulatory Commissions*, en relación con los **estudios especiales** del Comité Presidencial de Dirección Administrativa (Washington, 1937).

ni dirección por parte de ninguna secretaría del gabinete ni del Presidente. Los miembros de algunas comisiones "independientes" pueden ser discrecionalmente destituidos por el presidente, al paso que en otros casos tales destituciones no pueden disponerse más que por causas previstas en la ley de la materia. La palabra "independencia", tal como se emplea en el presente estudio, no significa independencia de destitución presidencial, sino simplemente una condición legal de aislamiento con respecto a los departamentos ejecutivos de primera importancia. El término "reguladoras" implica intervención gubernamental en la conducta privada o intereses de propiedad, y distingue tal organismo como la Comisión Federal de Comercio que se supone regular el comercio interestatal en interés de la competencia leal, de la independiente Administración del Crédito Agrícola, que se ocupa de los préstamos con dinero del gobierno. La Comisión Federal de Comercio regula; la Administración del Crédito Agrícola, no.

Las comisiones reguladoras independientes presentan un problema inquietante en todo programa de reorganización administrativa federal. En la actualidad y potencialmente tienden a la descentralización. Aun cuando no escapen a la inspección judicial, están totalmente libres de intervención por parte del Presidente. La experiencia no ha deparado medios prácticos de hacerlas responsables frente al Congreso. Como alguien dijo, son una especie de "cuarto departamento" en el gobierno nacional.

Comenzando con la Comisión de Comercio Interestatal en 1887, el Congreso ha utilizado la técnica de la comisión independiente en más de una docena de casos para el manejo de diversos trabajos reguladores. Pero en el mismo número de casos el Congreso ha dado la misma clase de funciones reguladoras a oficinas de los departamentos ejecutivos, especialmente en el Departamento de Agricultura. Si ha seguido el Congreso algún principio consistente al elegir entre estos dos métodos, se ha abstenido de dar a conocer cuál sea ese principio. En alguna ocasión la misma función ha sido encomendada de las dos maneras sucesivamente, como en el caso de Shipping Board (Junta de Navegación), que comenzó como una comisión independiente, pasó después a ser una oficina del Departamento de Comercio, y en 1936 surgió de nuevo bajo la forma de una nueva comisión independiente, la Comisión Marítima.

Todo el problema puede plantearse así: hay un gran respeto, basado en la experiencia, por la comisión independiente como un recurso o instrumento para la regulación federal. Existe una fuerte tendencia a utilizar este método para ordenar nuevas tareas reguladoras a medida que vayan surgiendo. Al mismo tiempo, la multiplicación de esos organismos independientes tiende inevitablemente a un sistema administrativo descentralizado y caótico. Hay zonas en que campea la irresponsabilidad. Ocupan importantes campos de la administración más allá del alcance de la dirección y responsabilidad presidencial. ¿Hay alguna razón lógica para hacer un alto en su creación? En caso contrario ¿hay algún plan alternativo o transaccional gracias al cual puedan conservarse las ventajas de la comisión técnica independiente al mismo tiempo que se evite la confusión administrativa derivada de la creación de tantos organismos independientes?

El desarrollo de la comisión independiente

Hace cincuenta años comenzó el Congreso a crear comisiones independientes para manejar las funciones reguladoras federales. El movimiento en el campo de la administración nacional es el resultado de muchos tanteos legislativos, de una gran confianza en experimentos y errores. Con el tiempo ha ido desarrollando su filosofía propia. No siempre se han seguido con completa eons.tencia sus principios fundamentales y las comisiones creadas han variado eonsiderablemente en formas y en funciones. Mucho es lo que se sabe ae cea de algunas de las comisiones, pero nunca ha sido explorada la **razón** que el impulso que ha inducido a su creación. Importantes cuestiones relativas; al mismo han quedado sin respuesta. Entre ellas están las siguientes: ¿Cuáles son los motivos o razones que indujeron al Congreso a crear comisiones independientes? ¿Por qué han variado tan considerablemente esas comisiones en organización y deberes? Cuáles son las relaciones que se supuso **existir** entre esas comisiones y los tres departamentos del gobierno? ¿Por **qué** creó el Congreso comisiones independientes para el manejo de algunas funciones reguladoras, mientras en otros casos ha atribuido la misma **clase de** funciones a departamentos ejecutivos reglamentarios? El siguiente breve estudio del movimiento y desenvolvimiento de comisiones, basado principalmente en su historia legislativa, trata de arrojar alguna luz sobre esas cuestiones.

Es evidente que toda la historia de la creación de las más importantes comisiones reguladoras comprendería capítulos de vital importancia en la historia económica de la nación. No contamos aquí con espacio suficiente para esa historia, pero ninguna referencia al movimiento que indujo a la creación de tales comisiones, por breve que sea, puede pasar por alto los hechos siguientes: primero, la decadencia del *laissez faire* y el incremento de la **regulación** de los negocios por el gobierno que siguió a las postrimeras de la guerra civil y la reconstrucción. Segundo, la aparición de problemas económicos de vital importancia que requerían una regulación federal más bien que estatal. Tercero, el progreso de la técnica en la regulación gubernamental por medio de la formulación legislativa de "tipos" de dirección de negocios para ser aplicada en casos concretos por medio de decisiones de fuerza cuasijudicial de las agencias administrativas. Cuarto, la aparición de la idea de que la regulación de negocios por el gobierno no debía limitarse a la ejecución de sentencias penales sino que debía compartir una continua pero no **hostil** vigilancia e inspección.

Cabe advertir **que** los primeros experimentos del Congreso con las comisiones independientes estuvieron influidos por la experiencia de los Estados. Veinticinco comisiones estatales estaban ya regulando los ferrocarriles cuando en 1887 se aprobó la Ley de Comercio Interestatal. Rápidamente se fueron sembrando las **sémillas** que hicieron surgir una multitud de oficinas y comisiones estatales **que** dieron por resultado la casi completa descentralización del poder ejecutivo en los Estados norteamericanos.

*La Comisión de Comercio Interestatal de 1887.*¹ Alguien ha dicho que a no ser por la sentencia de la Suprema Corte de 1869 (*Paul contra Virginia*, 8 Wallace 168) en el sentido de que el negocio de seguros interestatal no es comercio interestatal, lo más probable es que la primera comisión federal hubiera sido una comisión de seguros. Pero dado el sentido de dicha sentencia es indiscutible que la Suprema Corte precipitó la acción que dio lugar a la Comisión de Comercio Interestatal, al declarar en el pleito de la *Compañía Ferroviaria Wabash, San Luis y Pacífico*, contra *Illinois* (118 U.S. 557), fallado en 1886, que los negocios ferroviarios interestatales estaban sujetos a la exclusiva autoridad federal bajo la cláusula de comercio y que los incumplimientos de ésta no podían ser corregidos por la legislación del Estado. Si había que regular los ferrocarriles era el Congreso quien debía regularlos.

La Ley de Comercio Interestatal iba dirigida contra abusos concretos -combinación de intereses, establecimiento de diferencias, reducciones, y así sucesivamente. El Congreso había estado estudiando el problema de la regulación por espacio de un decenio y se habían aprobado numerosos decretos. A medida que progresaban las discusiones, surgieron diferencias entre la Cámara y el Senado acerca de la creación de comisiones independientes. La Cámara, dominada por Reagan, de Texas, era partidaria de leyes que castigasen los abusos en cuanto a tarifas y reducciones, y que serían aplicadas por el Departamento de Justicia en los tribunales comunes. Se alegaba que crear una comisión sería poner un sustituto para actuar, dar una sopa al público en lugar de la directa y responsable aplicación de las leyes que era un manjar realmente sustancioso. Una comisión no sería ni lo bastante numerosa ni lo bastante honesta para ejercer poderes amplios de fiscalización sobre el sistema ferroviario. Tal comisión, además, implicaría una delegación anticonstitucional del poder legislativo.

La comisión fue patrocinada en el Senado por el senador Cullom. Sostenía éste que la mera existencia de una comisión evitaría un gran número de abusos; se resolverían muchos casos sin acudir a los tribunales, con lo que se evitarían los gastos y las demoras de un pleito; en el caso de que un **cargador** tuviese motivo para reclamar contra la compañía podría el gobierno tramitar el asunto, y podría la comisión, como un cuerpo de peritos, estudiar y después informar al Congreso sobre todas las fases del problema de la reglamentación de los ferrocarriles.

La transacción entre las dos posiciones, apresurada por la sentencia **díctada** en el asunto de la Compañía Ferroviaria Wabash, ya mencionada, **consistió** en crear una comisión e incluir en la ley de la misma severas prohibiciones contra los abusos de las compañías de ferrocarriles. Es evidente que la nueva comisión no iba a "manejar" o "reglamentar" los ferrocarriles de ningún modo positivo ni constructivo. No se la veía como un tribunal **CO**n autoridad para resolver nada en forma definitiva. Estaba para investigar las quejas e iniciar la acción ante los tribunales. Había de tener informado

¹ Mientras el informe original contiene la historia de todas las comisiones **independientes**, aquí se reproduce solamente una, por vía de ejemplo. D. W.

al Congreso acerca de los progresos de todas sus labores y recomendar la legislación que pudiera necesitarse.

Parece que el Congreso no tenía ninguna teoría claramente elaborada acerca del lugar que pudiera corresponder a la Comisión de Comercio Interestatal dentro de la estructura gubernamental. Por una parte había de colaborar en el proceso legislativo, por otra en el proceso de hacer cumplir las leyes. No tenía relaciones directas con el Presidente ni había intervenido en el movimiento que condujo a su creación. Los pormenores de su estructura y organización no resistían a una discusión seria. La nueva comisión había de enviar su informe anual al secretario del interior, el cual estaba encargado de proporcionar a la comisión las oficinas y aprovisionamientos necesarios, aprobar sus gastos y los sueldos y compensaciones de sus empleados. El secretario del interior solicitó casi inmediatamente que lo relevasen de aquellas responsabilidades y en 1889 quedó la comisión en completa independencia.

Las tareas de la nueva comisión se iniciaron bajo muy malos auspicios. Las compañías de ferrocarriles la veían como un enemigo. Los tribunales de justicia la miraban con recelo debido a lo heterogéneo de sus facultades, y sentencia tras sentencia fueron reduciendo su precaria autoridad. Pero el Congreso vigilaba de cerca su trabajo, examinaba cuidadosamente sus numerosas proposiciones de carácter legislativo y finalmente la reforzaba con disposiciones legales. Poco a poco llegó a convertirse en un poderoso organismo regulador. Muchas de sus funciones se le dieron últimamente no porque se considerase importante que fueran ejercidas por un organismo independiente, sino porque la Comisión podía ejercerlas con mucha mayor facilidad que cualquier otra agencia. Y se ganó el respeto de los tribunales de justicia, que actuamente le tienen una consideración que no conceden a otras comisiones más recientes y menos poderosas.

La primera comisión reguladora federal se presenta como más conspicua y acertada... Regula y dirige el sistema nacional de los transportes terrestres. Sus facultades son legislativas, administrativas y judiciales. Tiene ante los tribunales la responsabilidad de mantenerse dentro de sus facultades reglamentarias. Tiene una vaga responsabilidad ante el Congreso con respecto al conjunto de su actuación, pero no hay manera de hacer efectiva esta responsabilidad como no sea por instrucciones reglamentarias adicionales. No tiene una responsabilidad formal ante el Presidente aunque sus pasos se crucen en muchos puntos. Es, en fin, un gobierno en pequeño, creado con el fin de gobernar los ferrocarriles; una especie de cuarto departamento para administrar una sola función de gran importancia. No debe, pues, extrañar que el gobierno mire su obra con satisfacción y se haya sentido fuertemente impulsado a seguir la misma técnica para el manejo de nuevas funciones reguladoras a medida que vayan surgiendo...

Funciones reguladoras en los departamentos ejecutivos

El establecimiento de comisiones independientes ha sido tan solo una de las técnicas empleadas por el Congreso para organizar las funciones regu-

ladoras. En muchos casos ha dado a las oficinas o divisiones en los departamentos ejecutivos reglamentarios el mismo tipo de deberes que ha dado a las comisiones independientes. El Departamento de Agricultura ha sido uno de los que han recibido más de esas delegaciones de poderes.

Esta tendencia parece haber comenzado con la aprobación en 1906 de la Ley de Alimentos y Drogas. El mismo año vio la aprobación de la ley de las veintiocho horas para el transporte de ganado, y en 1907 se puso en vigor la Ley de Inspección de Carnes. Aunque esas funciones fueron establecidas sobre una base modesta al principio, han llegado a ser de gran importancia ya afectar a un gran número de personas sujetas a su intervención. En 1912 se concedieron importantes facultades de regulación en la Plant Quarantine Act; en 1916 se aprobaron la Ley de Futuros de Algodón y la Ley de Almacenes. En 1921, como resultado de una investigación llevada al cabo por la Comisión de Comercio Federal sobre la industria empaquetadora, aprobó el Congreso la Packers and Stockyards Act (Ley de Empaquetadores y Corrales de Ganado). En lugar de encomendar el cumplimiento de esta ley a la Comisión de Comercio Federal, se le encomendó al Secretario de Agricultura, el cual la administra todavía. En virtud de esta ley el Secretario tiene una autoridad para fijar tarifas muy parecida a la de la Comisión de Comercio Interestatal, así como también otras importantes facultades. En el mismo año aprobó el Congreso la Grain Futures and Commodities Exchange Act, que con posterioridad ha sido modificada en diversas ocasiones. En 1923 se aprobó la Cotton Standards Act. Estos son algunos de los casos más destacados en *que* la autoridad reguladora, comprendiendo facultades no sólo administrativas sino casi judiciales, ha sido encomendada a oficinas o divisiones del Departamento de Agricultura. Un examen más detenido de los reglamentos revela más de cuarenta de esas disposiciones legales.

¿Por qué siguió el Congreso tal política en esos casos particulares? En primer lugar, el Departamento de Agricultura, creado para proporcionar una representación adecuada de la industria agrícola, ha gozado siempre de un **Prestigio** que sobrepasa al de otros departamentos ejecutivos. Creado bajo circunstancias muy propicias, dio lugar rápidamente a una tradición acertada y servicio más atento, que no aumentó en tal medida en otros departamentos. En consecuencia, no surge en el Congreso la misma oposición a que se concedan importantes funciones reguladoras a este departamento como la que surgiría si se propusiese la asignación de facultades análogas a otros departamentos.

En segundo lugar, la mayor parte de las funciones reguladoras anteriormente funcionadas afectan primordialmente a la industria agrícola. El Departamento mismo tiene gran importancia en el campo. Está equipado con el personal necesario para llevar al cabo una nueva tarea reguladora con un mínimo de gastos y esfuerzo. Aun cuando hubieran influido razones políticas en la decisión, uno de **los** motivos por los cuales se encomendó al Secretario de Agricultura la aplicación de la Packers and Stockyards Act fue el de que el Departamento contaba ya con los medios para administrar dicha ley.

En tercer lugar, la labor reguladora a que **aquí** nos referimos es menos

reducida en su alcance y suscita menos controversias y antagonismos que la actuación conferida a la Comisión de Comercio Federal. Esas funciones reguladoras son, principalmente, funciones de policía que, en un sentido amplio, resultan ventajosas para los mismos intereses sujetos a las mismas. Cualquier oposición que pudiera formularse por los inmediatamente afectados quedaría más que contrarrestada por las ventajas que ha reportado la industria agrícola en conjunto.

*Separación de lo judicial o aspectos de jurisdicción
o competencia en la administración*

Al tratar del vasto tema que es objeto del presente estudio hay que dedicar cierta atención a la evolución de una técnica administrativa relacionada con el problema regulador, totalmente distinta de las técnicas anteriormente estudiadas. Esta es la separación, ya por lo que respecta a la jurisdicción de los organismos administrativos o en oficinas o tribunales de revisión o la revisión de las decisiones de los funcionarios administrativos que cumplen deberes reglamentarios, o el establecimiento de un plano más formal de tribunales administrativos o legislativos para realizar este mismo tipo de trabajo. Este desenvolvimiento puede examinarse siguiendo tres caminos separadamente.

En primer lugar, ha parecido conveniente en ciertos casos disponer algún tipo de organismo competente en apelación en un departamento o comisión para revisar las decisiones adoptadas por los funcionarios administrativos. Esos organismos de apelación no son tribunales de justicia, y muchos de ellos actúan sin las formalidades propias de un procedimiento estrictamente judicial. Los siguientes son los demás destacados ejemplos de esta solución. Existe desde hace tiempo en el Departamento del Interior una Oficina de Apelaciones para revisar los casos procedentes de las divisiones de terrenos públicos. La Comisión del Servicio Civil tiene una Oficina de Apelaciones y Revisiones para conocer de los casos resueltos por el personal de la Comisión. Hay una Oficina de Apelaciones en la Oficina de Patentes que maneja un gran volumen de asuntos dentro del Departamento de Comercio..'

Esta técnica ha sido empleada con mayor frecuencia allí donde el volumen de los asuntos administrativos es tan considerable que se hace precisa la adopción de gran número de decisiones en casos concretos, y que importa que se resuelvan con rapidez. Gran parte de ellas son cuestiones de pura rutina con respecto a las cuales no se recurre en apelación, pero tiene importancia proporcionar un medio de corregir los errores en que es fácil que se incurra al tramitar tal masa de asuntos.

Un segundo y más formal sistema para separar las fases judiciales del proceso regulador es el orientado hacia un tribunal administrativo. En 1910 estableció el Congreso el Tribunal de Comercio con el fin de aliviar los tribunales de circuito de la tarea de revisar las decisiones de la Comisión de Comercio Interestatal. Se estimó que un organismo integrado por hombres que prestaban una exclusiva atención a los problemas ferroviarios adquiriría una pericia que facilitaría la tramitación de esos casos importantes. E]

experimento merece un estudio más detenido del de que hasta ahora ha sido objeto. El tribunal estaba curiosamente organizado; sus jueces procedían de la barra federal, siendo seleccionados por la Justicia Mayor (*Chief Justice*) de los Estados Unidos. Prestaban servicio por un término de cinco años, a la expiración del cual volvían a sus antiguos cargos en los tribunales de circuito. El Tribunal de Comercio no apreció la significación del experimento que se estaba realizando, e insistió en tramitar de nuevo prácticamente todos los casos que a él llegaban procedente de la Comisión de Comercio Interestatal, y sus propias decisiones estaban sometidas a revisión ante la Suprema Corte en trámite de apelación. La acusación contra uno de sus miembros, el juez Archbald, y la destitución del mismo acentuaron la impopularidad a que se había hecho acreedor en otras esferas. Fue abolido en 1912.

En 1924 estableció el Congreso la United States Board of Tax Appeals (Junta de Apelación Fiscal de los Estados Unidos) para que se hiciera cargo de las funciones que anteriormente había desempeñado el Comité de Apelación y Revisión de la Tesorería o secretaría de Hacienda. La Junta de Apelaciones Fiscales es prácticamente un tribunal legislativo. Sus funciones son de orden judicial. Su facultad discrecional no es superior a la de ningún tribunal de derecho. Sus miembros son nombrados para ejercer el cargo en un término de doce años y pueden ser destituidos por el Presidente únicamente por causas fijadas en el reglamento. No pertenece al Departamento de Tesorería sino que está declarado como un establecimiento independiente en el Departamento Ejecutivo. En el Congreso se manifestó una fuerte oposición a que estuviese en modo alguno sujeto a la influencia de la Tesorería. Tramita un considerable volumen de asuntos que le llegan desde las diversas oficinas y divisiones de la Tesorería relativos a problemas de las leyes fiscales.

En tercer lugar, el Congreso ha creado ciertos tribunales legislativos para la revisión de ciertas clases de resoluciones administrativas. Estos tribunales no están organizados de acuerdo con el artículo de la Constitución relativo al Poder judicial sino establecidos por el Congreso en el ejercicio de sus diversas facultades delegadas. En 1855 se creó el Tribunal de Quejas, que en 1866 experimentó algunas cambios en cuanto a su procedimiento y sus facultades. En 1909 creó el Congreso el Tribunal de Apelaciones Aduanales para que se hiciese cargo de la labor que había estado encomendada a la Junta de Tasadores Generales perteneciente a la Tesorería. Creó el Tribunal Aduanal en 1922, y en 1930 convirtió el Tribunal de Apelaciones Aduanales en Tribunal de Apelaciones Aduanales y sobre Patentes. Los jueces de todos esos tribunales ocupan cargos vitalicios y no se ocupan de asuntos administrativos.

d' .Todo este movimiento orientado hacia la separación de los aspectos [u-
 Iclales y los procesos administrativos o reguladores vale bien la pena de ser explorado. Ha sido fácil crear esos tribunales allí donde las funciones admínistrativas implicadas son principalmente cosa de rutina y donde las cuestiones de derecho que no llevan consigo gran cosa de discrecionalidad admínistrativa. Allí donde el plan se ha puesto en práctica ha funcionado bien Por regla general, pues proporciona una revisión de los actos administrativos por un tribunal imparcial y competente.

Razones que abonan el establecimiento de agencias reguladoras independientes

Partiendo de esta revisión de la historia de las comisiones reguladoras es posible resumir las razones más importantes que indujeron al Congreso a, de cuando en cuando, crear comisiones independientes. Se ve elarante que estas razones no son en todos los casos argumentos. A veces son simplemente explicaciones de por qué el Congreso obró como obró. Puede relacionarse en la forma siguiente:

1. Las comisiones reguladoras independientes han cumplido deberes judiciales o cuasijudiciales. No es fácil defender el que se asigne una labor judicial a funcionarios administrativos responsables. La función judicial debería estar desempeñada por personas independientes e imparciales. Por tanto cuando el elemento cuasijudicial es de primordial importancia en cualquier tarea reguladora, ha parecido plausible que la función sea desempeñada por una agencia independiente.

2. Ha parecido deseable que las funciones reguladoras de importancia estén libres de presiones e influencias de la política dominante. A veces se ha temido que se encomendase una tarea importante a personas seleccionadas por razones partidistas y que quedasen sometidas a una fiscalización francamente partidista. En ocasiones la misma magnitud de una labor reguladora ha motivado que pareciese peligroso encomendarla a un departamento sujeto a las normales intervenciones políticas que deben tener allí libre juego. Ha venido a apoyar esta razón la convicción de que se logrará una administración más honesta y eficiente si se pone la tarea en manos de un organismo independiente.

3. Muchas de las labores de regulación son sumamente complicadas y técnicas. Ha parecido más aconsejable aprovechar los servicios de personas competentes y experimentadas para desempeñar tales funciones si estaban libres de las presiones políticas que normalmente prevalecen en los departamentos.

4. Ha parecido que el adecuado manejo de algunos problemas requería representación regional. Este fue un elemento importante en la organización de la Comisión de la Radio y de la Oficina Naviera. La representación geográfica puede lograrse más rápidamente en las comisiones independientes que en los departamentos ejecutivos.

5. El Congreso ha creado algunas de las comisiones independientes porque no ha sabido qué otra cosa podía hacer con nuevas labores reguladoras. En 1887 no había un lugar lógico en la rama ejecutiva del gobierno para situar la tarea de la regulación ferroviaria. Era mucho más fácil crear una agencia nueva e independiente. En algunos casos no había ningún departamento que desempeñase función alguna que tuviese relación con una determinada tarea reguladora. En otros casos, aun existiendo tales departamentos, se sentía que estaban predispuestos o eran partidistas con referencia a la labor que había que realizar.

6. Algunas tareas reguladoras han sido experimentales en extremo. El propio Congreso no sabía exactamente cómo habría de hacerse el trabajo

y no podía dar instrucciones muy concretas. Pareció fácil y natural resolver el problema temporalmente creando una comisión con autoridad para investigar y explorar todo el campo, elaborar tipos de regulación e informar después al Congreso sobre los cambios legislativos que pudieran parecer convenientes.

7. Algunas tareas reguladoras llevan consigo importante autoridad para la formulación de reglamentos. Esta facultad sublegislativa ha revestido muchas veces gran importancia y ha afectado vitalmente a los intereses del comercio y de la industria. Existe la creencia popular de que las funciones importantes de reglamentación deberían confiarse a un grupo más bien que a un solo funcionario, a una comisión más bien que a un jefe de departamento.

8. Finalmente, el prestigio y la tradición de la Comisión de Comercio Interestatal y el general éxito con que comúnmente se considera que ésta realizó su importante labor influyeron indudablemente para que el Congreso crease otras comisiones a imagen y semejanza de aquélla. El más somero examen de los debates legislativos sobre las diversas leyes reguladoras de que nos estamos ocupando indica hasta qué punto el modelo de la Comisión de Comercio Interestatal pesó en la mente de los miembros del Congreso.

*El problema inherente a las comisiones reguladoras independientes.
Un dilema básico*

Ningún claro análisis de la labor realizada por las comisiones reguladoras, visto a la luz de su completa independencia, puede dejar de dar el debido realce a un duro conflicto de principios implicado en su formación y funciones. Este tipo de organización adolece de una especie de inconsistencia interna. Sobre la comisión pesan importantes deberes de administración y de orientación. Las vastas facultades de la nueva Comisión Marítima en la administración de los subsidios a la navegación son de esta índole, pues en la realización de su tarea debe la comisión ser clara y efectivamente responsable, y esta responsabilidad, si ha de existir, debe ser para con el Presidente. La comisión tiene otros deberes de orden judicial para el debido logro de lo cual necesita, no responsabilidad, sino completa independencia. Podemos hallar un ejemplo en las facultades de la Comisión de Comercio Interestatal para decidir en los casos de reparación. Entonces se le confieren otra clase de deberes llamados cuasijudiciales porque son a un tiempo discrecionales y judiciales. La comisión determina la política que deba seguirse por el mismo procedimiento por el que juzga los derechos de las partes. La verdadera montaña de trabajo que ha de realizar la comisión reguladora es de esta índole. Esto queda ilustrado por la orden de cesar y desistir de la Comisión de Comercio Federal por la cual el hombre de negocios se entera en un mismo acuerdo de la Comisión de lo que es la ley de competencia desleal y de que la ha violado. Aquí la Comisión actúa con respecto a lo que debería ser al mismo tiempo tanto políticamente responsable cuanto judicialmente independiente.

Esto parece ser un dilema. Si las comisiones reguladoras, presentes y futuras, son totalmente independientes, son completamente irresponsables por

realizar una muy importante labor administrativa y determinante de la política que haya de seguirse. La mezcla de atribuciones discrecionales y judiciales en las mismas manos y aun en la misma tarea es un estímulo para presiones e influencias que tiendan a menoscabar la completa neutralidad judicial. Por otra parte, privar a las comisiones de su condición de independencia constituiría una seria amenaza contra la realización imparcial de su labor judicial y cuasijudicial. De no poderse eludir este dilema, de no encontrarse un término medio, un principio alternativo, el problema de la comisión independiente se convierte entonces en una tarea de sopesar las ventajas de una condición de completa independencia y los posibles peligros de una dominación política. En tal caso es más claro que el agua que habría que optar por la comisión independiente.

Pero antes de explorar las posibilidades de hallar una solución de término medio, sería conveniente analizar las reales desventajas de conceder plena independencia a comisiones que han de realizar tantas y tan complejas tareas. Esto conduce a un estudio, primero de hasta qué punto la independencia de las comisiones obstruye la eficaz actuación general en la administración federal, y, segundo, hasta qué punto fundir o combinar en las comisiones funciones judiciales, no judiciales y "mixtas" tiende a socavar la neutralidad con que se lleva al cabo la labor judicial.

Obstrucción de la eficaz actuación general

El Presidente es el gerente general de los Estados Unidos. El verdadero propósito de un departamento ejecutivo bajo la Constitución es centralizar en un unificado y poderoso ejecutivo la responsabilidad de llevar al cabo una coordinada política de administración y su eficaz ejecución. El Congreso, por su propia naturaleza, es incapaz ni de realizar una labor administrativa ni de llevar la cuenta en una forma efectiva de todas las agencias que intervienen en la administración. Los deberes y responsabilidades del Presidente en este campo no son de índole rutinaria sino que llevan consigo amplias facultades discrecionales.

Al mismo tiempo la Constitución concede al Presidente una participación en el proceso legislativo. Más importante que su facultad para vetar los proyectos legislativos o para convocar a sesiones especiales del Congreso ha llegado a ser su facultad de asesorar al Congreso en materia legislativa y formular proposiciones de ley. La Constitución declara que el Presidente "dará periódicamente al Congreso informes relativos al estado de la Unión, y recomendará a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes". (Art. II, secc 3.) El Congreso ha dado por ley al Presidente una facultad de vital importancia, la de la iniciación legislativa, ordenándole que formule y someta a estudio y aprobación el presupuesto anual. Desde luego, las exigencias de la jefatura de partido han ensanchado sus responsabilidades en este respecto. En fin, tanto el Congreso como todo el país esperan concretamente que el Presidente tenga un programa legislativo; dependen de que tenga tal programa. Es necesario, por tanto, estudiar el impacto que puedan tener las funciones determinantes de la política que

haya de seguirse de las comisiones independientes sobre las responsabilidades de] presidente en el campo de la legislación, así como en el de sus orientaciones administrativas.

Relación con respecto a las responsabilidades legislativas del Presidente. Graves son las responsabilidades que se han hecho recaer en el Presidente en el campo de la proposición de leyes. El Congreso y la nación tienen la vista fija en él en espera de amplios programas de política nacional, así como la iniciación de medidas concretas, tales como el presupuesto. Su responsabilidad en este campo proviene no meramente de su posición como jefe de su partido, sino también del hecho de que, dada su posición como jefe de la administración, tiene una mejor ocasión para conocer, apreciar y coordinar los proyectos de política nacional que cualquier otro funcionario o grupo de funcionarios. Lo que el Presidente ha de procurar es constituirse en guía para evitar los conflictos y la confusión. Por tanto, pues, si se reparten importantes facultades de orientación política entre un grupo cada vez mayor de organismos independientes que puedan ejercerse en "cámaras aisladas", no podrá menos que fomentarse conflictos y confusión en la política y que delibitarse la eficacia y la responsabilidad del Presidente. Varía considerablemente el grado en que las comisiones pueden afectar al Presidente en este respecto. Pero todas ellas se etremeten poco o mucho, algunas considerablemente. y la tendencia de las comisiones independientes como tal se interpone, potencialmente, con la responsabilidad y la autoridad del Presidente en este campo. Esta intromisión tiene lugar en conexión con los amplios proyectos de política y también en el más restringido campo de la iniciación y propugnación de medidas concretas.

El punto hasta el cual se interponen las comisiones independientes, de hecho o en potencia, en la responsabilidad del Presidente en el campo de los amplios proyectos de política dependerá del grado de discrecionalidad de que gocen en materia de política. Algunas gozan de muy poca, otras de mucha. El grado hasta el cual ha sido obstaculizado el Presidente en este respecto por la independencia de las comisiones, de hecho, es de menos interés aquí que las posibilidades de intromisión. El Presidente y las comisiones han tenido sus discrepancias, pero no están crónicamente en desacuerdo, y cabe probablemente contar con que las comisiones cooperen con el Presidente en la mayor parte de ocasiones. Pero el hecho importante consiste en que no tienen por fuerza que cooperar a menos que lo deseen, y el Presidente no puede, por tanto, estar pendiente de esa cooperación. Unos cuantos ejemplos mostrarán la índole e importancia del problema.

La Comisión de Comercio Interestatal tiene amplia autoridad sobre todo el sistema de transportes. La Ley de Transportes de 1920 asignó a la comisión el "deber de dar los pasos necesarios para el desarrollo y mantenimiento de un adecuado servicio de transportes nacionales". Esto es, y así se entendió que era, determinación de la política que haya de seguirse en su más amplio sentido. Y toda vez que el mantenimiento del sistema de transportes está íntimamente relacionado con cualquier otro aspecto de la vida económica de la nación, es evidente que las orientaciones de política decididas por la comisión han de tropezar en muchos puntos con todo madurado pro-

grama relativo a los problemas nacionales, sociales y económicos. Es ciertamente difícil defender sobre cualquier base teórica una condición de independencia para tan vastas funciones de determinación u orientación política libre de toda autoridad dirigente para integrarla en el programa legislativo general de la nación...

Intromisión en la intervención presidencial en el campo de la administración. El Presidente es el jefe responsable de la administración nacional, pero las comisiones independientes, por su propia naturaleza, socavan su autoridad y su responsabilidad administrativa. Se ha repartido entre ellas completa independencia en importantes y diversos campos de la administración. Esto no se ha hecho inadvertidamente, pues el Congreso ha procurado intencionadamente colocar las comisiones más allá del alcance de la administración presidencial. Se ha dicho a veces que son responsables ante el Congreso con respecto a sus deberes administrativos, pues son "agentes" del Congreso. Así se ha referido a ellas la Suprema Corte. Pero en realidad esta "agencia" se reduce a haber de enviar al Congreso informes y el resultado de investigaciones. El Congreso no cuenta con medios eficaces para vigilar y modificar las actividades administrativas de las comisiones y ha mostrado pocos deseos de hacerlo. El resultado liso y llano es que las comisiones no han de dar cuenta a nadie en el campo de la administración. Y hasta están encargadas de aplicar las leyes relativas a algunos de los más vitales intereses económicos y sociales de la nación. La Constitución ordena al Presidente que "cuide de que las leyes sean fielmente ejecutadas" (Art. 11, secc 3), pero es evidente que no puede ver si la Ley de Comercio Interestatal o la Ley de la Comisión de Comercio Federal se ejecutan fielmente, pues esta tarea se ha encomendado a otro. Al formular y llevar al cabo sus propias políticas administrativas ha de contar con las políticas administrativas de una docena o más de organismos totalmente independientes, cuyas actividades penetran por muchos puntos en su propia esfera de responsabilidad. El resultado real y potencial de esta descentralización en el sistema administrativo merece una atención más detenida.

En la agresividad y efectividad del programa del Presidente sobre el cumplimiento de la leyes en general resultará menoscabada por cierta falta de vigor por parte de las comisiones independientes. Esto puede verse con claridad a través de la historia de la Comisión de Comercio Federal. Esta tiene la importante misión de descubrir las violaciones de las leyes Sherman y Clayton así como indagar y reprimir las prácticas comerciales de competencia desleal. El hacer cumplir las leyes contra los *trusts* y otras que reglamentan los negocios no es un proceso automático, pues están ligadas con ello cuestiones vitales de política administrativa. La Ley de la Comisión de Comercio reconoce esto al dar instrucciones a la Comisión para que actúe en el caso de competencia desleal "si la Comisión estima que el hecho de proceder con respecto a tal caso puede servir los intereses del público". Un presidente puede adoptar una política de no intervención en los negocios privados y limitar las actividades de su administración a las infracciones de ley demasiado claras para no ser advertidas. Otro presidente puede ser una maravilla y fomentar con energía la reglamentación de los negocios y el des-

abrimento y castigo de los delitos mercantiles. Son estas materias de política tan importantes que en ocasiones sirven de bandera en campañas presidenciales. Nadie niega el derecho a determinar la política que querrá seguir o su responsabilidad por la misma. Pero el presidente, que es un militante *antitrust* encontrará su política de reglamentación de los negocios gravemente mutilada si la Comisión de Comercio Federal está integrada por hombres que crean que hay que dejar tranquilos los negocios. Esta fue exactamente la creencia del miembro de la Comisión William E. Humphrey, nombrado para formar parte de la Comisión por el presidente Coolidge en 1925. Hasta su destitución por el presidente Roosevelt en 1933 pudo disponer de un voto decisivo y de este modo dominó la política de la Comisión. Anunció francamente una política de amistosa tolerancia para los negocios, reduciendo a un mínimo las investigaciones enojosas, y se siguió una política reguladora de mayor lenidad. Esta actitud no dio lugar a conflictos graves con los presidentes Coolidge y Hoover, pero cuando pasó a ocupar el cargo el presidente Roosevelt pidió la renuncia de Humphrey con motivo de que "su modo de pensar y el mío no van acordes en cuanto a la administración de la Comisión de Comercio Federal".

En segundo lugar, la coordinación efectiva de la política administrativa federal resulta entorpecida por las comisiones independientes. Esta obstrucción es, también, real y potencial. Es frecuente que las comisiones intervengan en asuntos que por su naturaleza competen a otras agencias. Esto da lugar a frecuentes encaballamientos o intromisiones e incluso a conflictos de jurisdicción o cuestiones de competencia, no sólo entre las comisiones y los departamentos sino también entre las comisiones mismas. La línea divisoria entre la Comisión de Energía Eléctrica y la de Valores y Cambio por lo que respecta a sus jurisdicciones sobre las compañías de electricidad resulta sumamente confusa y está llena de posibilidades de choques; pero como cada una de ellas es independiente, los conflictos han de ser resueltos o por negociaciones diplomáticas o por disposiciones legales del Congreso. Además de la Comisión de Comercio Federal son varias las agencias que tienen autoridad en casos de comercio ilícito, pero no existe una autoridad central que pueda decidir en casos de conflicto. Muchas de las comisiones tienen amplias facultades para formular normas y reglamentos sobre varias materias, pero no existe autoridad a la que se pueda recurrir para tener una aclaración central de tales disposiciones reglamentarias o procurar armonizadas con las orientaciones o políticas del Presidente en los mismos campos o en otros estrechamente relacionados con ellos. Parece evidente que los importantes deberes directivos y administrativos de la nueva Comisión Marítima chocarán en muchos puntos con la política administrativa de la Comisión de Comercio Interestatal, para no hablar de la política del Departamento de Estado, en el campo del comercio exterior.

Además, las comisiones independientes se sienten inclinadas a pugnar por un mayor grado de autosuficiencia. Toda vez que son independientes se manifiestan en muchos casos mal dispuestas a utilizar los servicios ya existentes en los departamentos, procurando establecer sus propias divisiones esta-

dísticas, económicas y jurídicas. Tienen, desde luego, necesidad de esos servicios, pero no están obligadas a integrarlos en las mayores estructuras administrativas, de lo que resulta cierta innecesaria duplicidad de personal y mucha interpolación de funciones.

Puede admitirse que la confusión administrativa resultante de una sola comisión independiente no puede ser grave por sí sola. Además, el defecto se corrige gracias al espíritu de cooperación que algunas veces muestran las comisiones independientes no puede ser grave por sí misma. Además, el defecto no podrá menos que aumentar la desintegración de la responsable y eficaz dirección administrativa del Presidente.

Peligro para el desempeño imparcial de las labores ;udiciales

La más importante labor realizada por las comisiones independientes es de carácter judicial o cuasijudicial. Esta labor exige el más alto grado de imparcialidad a fin de que se haga justicia y se conserve la confianza del público. Asegurar tal imparcialidad ha sido la razón más convincente e importante, por no decir única, de hacer que sean independientes tales comisiones. A no ser por su labor judicial y cuasijudicial, sería difícil hallar alguna razón lógica de su condición de independencia. Pero en la propia índole del trabajo que las comisiones realizan se hallan vinculados elementos que amenazan la neutralidad e imparcialidad con que son desempeñadas sus funciones judiciales y cuasijudiciales. Vale la pena examinar dos de esas influencias perniciosas.

El primer peligro para la neutralidad de la comisión independiente consiste en el hecho de que ha de combinar su labor judicial con la de determinar la orientación de la política que haya de seguirse. Los tribunales de justicia se protegen al negarse a realizar tareas no judiciales. Las comisiones independientes no cuentan con este tipo de autoprotección. Deben sumar a los deberes de juzgar los de legislar y de administrar. Esto no es inadvertido o accidental, sino algo inherente e ineludible. Es cierto que las comisiones tienen algunos deberes bien claramente legislativos, algunos puramente administrativos y otros muy concretamente judiciales. Ellos pueden estar separados y ser distintos, pero el enorme volumen de deberes y facultades atribuidos a las comisiones independientes son funciones "mixtas". Contienen, en diversos grados, las características que se asocian a la legislación, la administración y la judicatura. El mejor ejemplo de una función "mixta" es la aplicación por un organismo administrativo de "normas tipo" para la conducta individual y de negocios. El método consiste en incorporar en una disposición legal una "norma tipo" que haya de ser aplicada por la comisión en casos concretos. "Prácticas comerciales de competencia ilícita" es una de esas normas tipo; "tarifa justa y razonable" es otra. La aplicación de tales normas constituye un proceso interesante por medio del cual la comisión a un tiempo determina la política y persigue las violaciones a la misma. Está desempeñando al mismo tiempo funciones de legislador, acusador y juez.

Esta mezcla en la labor de las comisiones de elementos que son discrecionales con otros que son judiciales somete a la comisión a presiones procedentes de diversos orígenes. No es censurable tratar de influir en la poli-

tica por métodos honestos y francos. Pero cuando la política está siendo determinada por un organismo que al mismo tiempo realiza una labor judicial, es imposible influir políticamente sin peligro de corromper la imparcialidad del juez. En la mayor parte de los casos en que se ha ejercido "presión" en la comisión independiente el propósito ha sido influir en el aspecto discrecional de la misma y no en la parte judicial de su actuación. Alguna vez el presidente ha ejercido presión cuando la política de la comisión ha chocado con la suya propia. Los intereses privados han ejercido presión, a veces directamente, y a veces por medio de la intervención de miembros del Congreso, y esta presión no siempre se ha limitado a la política de la comisión sino que en ocasiones ha tendido a influir en la función judicial. Las comisiones han de realizar tareas judiciales entrelazadas con determinaciones de política que a veces están sujetas a acras controversias partidistas o a antagonismos económicos de clase. No es éste el ambiente en que han de ser juzgados los derechos individuales, pero es una debilidad vital inherente al sistema de la comisión independiente lo que hace esto necesario.

Un segundo peligro para la neutralidad de la comisión independiente consiste en el hecho de que, al tramitar algunos de los asuntos más importantes, actúe a un tiempo como acusador y como juez. Esto no sólo socava la rectitud judicial, sino que también debilita la confianza pública en aquella rectitud. Esta lamentable situación se produce en las labores de la Comisión de Comercio Federal. Una parte importante de las tareas de la comisión consiste en refrenar las prácticas comerciales de competencia desleal y dar contra las mismas, órdenes de cesar y desistir. Esta es la primera etapa del procedimiento en que la comisión, con la ayuda de la plana mayor de su personal, practica una investigación y formula una acusación. La segunda etapa es la formal audiencia ante la comisión en que ésta decide si se han probado los cargos contenidos en la acusación o dispone un cese y desiste o no da lugar a la acción. No puede menos que ser fuerte la tentación que habrá de asaltar a la comisión de dar por probadas sus propias acusaciones, y es natural que el hombre de negocios no esté de acuerdo con que sus derechos sean juzgados por un tribunal "interesado". Como con toda claridad resulta del estudio que de la Comisión de Comercio Federal hizo Gerard Henderson, una de las razones por las cuales la Suprema Corte concedió tan escaso respeto a las actuaciones de la comisión se debe a que los expedientes, en muchos de los casos jurídicos tramitados por la comisión, demostraban una tendencia a "fabricar" un expediente que pudiera legitimar sus órdenes. Esta predisposición despertó la suspicacia de la Suprema Corte, que procedió a examinar con todo rigor el resultado de las pruebas...

Parece, por tanto, que la comisión independiente, como institución o técnica, obstaculiza la dirección administrativa efectiva al asignarse importantes funciones de determinación de política a organismos independientes. También parece que esta misma combinación de funciones pone en peligro la neutralidad judicial de las comisiones. Parece además que esta dificultad es innata, ya que las mismas funciones son al mismo tiempo determinantes de la política y judiciales. Situar las comisiones independientes, tal como

son en la actualidad, en departamentos ejecutivos y someterlas a dirección política y administrativa sería todavía más peligroso para la imparcialidad con que han de realizar sus labores judiciales...

Aspectos jurídicos de la intervención presidencial por medio de la facultad de remoción

Cualquiera que sea el poder de mando que tenga el presidente sobre las comisiones independientes, ha de emanar de su facultad destituir a sus miembros de sus respectivos cargos. Vamos por tanto a examinar las disposiciones legales en que se funda tal facultad de remoción.

Pero primeramente puede decirse algo acerca de los aspectos prácticos de la facultad de remoción. Es indispensable para la dirección administrativa efectiva. No hay manera de que un funcionario tenga una autoridad efectiva sobre sus subordinados a menos que pueda destituirlos. La importancia de la facultad de remoción no se mide por la frecuencia con que haga uso de ella. Si la facultad existe, el simple hecho de que exista hace innecesaria su frecuencia.

Si el presidente tiene la facultad de destituir a los miembros de una comisión independiente, no podrán menos que seguirse de ello ciertos resultados prácticos. Primeramente, lo más probable es que la facultad sea empleada muy rara vez. Durante los años en que se suponía que el presidente tenía tal facultad, pocas fueron las destituciones llevadas al cabo o intentadas, y aquéllas únicamente cuando el presidente sentía en lo vivo el choque entre la política de la comisión y la suya. El presidente Coolidge trató de evitar la necesidad de proceder a destituciones, en uno o dos casos, pidiendo a los miembros de una comisión que le entregasen cartas de renuncia sin fecha. Esto reflejaba la natural repugnancia presidencial a dar la sensación de que se entremetía en agencias que el público tenía por cuasijudiciales.

En segundo lugar, si el presidente puede remover a los miembros de una comisión independiente, podrá, como resultado del impacto de tal relación, obtener de las comisiones un mayor grado de cooperación en materias de política y administración. Esto se debería menos al temor a la destitución que a un sutil sentido de responsabilidad para con el presidente dimanante de la mera existencia de la facultad.

En tercer lugar, la facultad de remoción permitiría al presidente asegurar de la comisión el cumplimiento de las órdenes ejecutivas. La facultad del presidente de dictar órdenes ejecutivas proviene de diversas fuentes; pero fuere cual fuere su origen, el problema relativo al aseguramiento de su cumplimiento es el mismo. Puede exigirse su cumplimiento cuando existe la facultad de remoción, cosa que no ocurre cuando ésta no existe.

Examinemos ahora la vigente ley relativa a la facultad de remoción que tiene el presidente.

Ley vigente sobre las remociones presidenciales. Aun cuando la ley que establece la facultad de remoción que tiene el presidente sea imprecisa y confusa en muchos aspectos, tres son las cosas que han sido bien fijadas definitivamente por la Suprema Corte.

La primera es que el presidente no puede ser limitado por el Congreso para destituir a funcionarios ejecutivos a los que él haya nombrado con el consentimiento del Senado, ni presumiblemente, sin este consentimiento. Deduce su facultad de remoción de la concesión de facultades ejecutivas contenida en el artículo II, sección 1, de la Constitución. La intromisión del Congreso en esta materia violaría, por tanto, el principio de la separación de poderes. Esto fue resuelto en 1926, en el caso de *Myers* contra los *Estados Unidos* (272 U.S. 52). Esta decisión robusteció la mano del presidente en su dirección responsable de la rama ejecutiva del gobierno.

En segundo lugar, el Congreso tiene facultad legal para disponer que los miembros de comisiones creadas para llevar al cabo tareas cuasilegislativas y cuasijudiciales, más bien que una labor "puramente ejecutiva", puedan ser removidos por el presidente únicamente por causas establecidas en la ley. Esta fue la resolución de la Suprema Corte en *Rathbun* (*Humphrey*) contra los *Estados Unidos* (295 U. S. 602), acordada en 1935 en un caso jurídico que afectaba a un miembro de la Comisión de Comercio Federal.

Tercero, si el Congreso no fija restricción alguna, el presidente puede remover a cualquier funcionario que él haya nombrado, aun cuando se trate de un funcionario no "puramente ejecutivo". La facultad de remoción que tiene el presidente dimana no solamente del artículo II de la Constitución, como arriba hemos observado, sino también de la facultad de nombrar funcionarios. Este ha sido el derecho desde que en 1839 se resolvió el caso de *Ex parte Hennen* (13 Peters 230). Aunque el Congreso pueda proteger a una comisión reguladora contra la facultad discrecional de remoción que tiene el Presidente, debe hacerlo mediante legislación positiva. Si la ley no dice nada acerca de la remoción, como en el caso de varias de las oficinas y divisiones examinadas en el presente estudio, el presidente tiene plena facultad de remoción.

Solución que se sugiere

Hemos examinado brevemente el fondo histórico del problema relativo a las comisiones reguladoras independientes y hemos señalado las dificultades prácticas que lleva consigo el hacer tales comisiones independientes de la rama ejecutiva. El problema de la comisión independiente surge, como ya hemos indicado de mezclar en el mismo organismo, funciones administrativas y determinantes de política, con respecto a las cuales habría de ser responsable para con el presidente, y funciones cuasijudiciales, en cuyo cumplimiento habría de ser independiente por completo. Hace falta una solución que establezca la responsabilidad para los aspectos administrativos y determinante de política de la labor reguladora, y al mismo tiempo garantice la neutralidad de la parte del trabajo judicial y cuasijudicial. Esto facilitaría la dirección administrativa sin menguar la independencia judicial.

Es muy probable que no haya solución para este problema. Ciertamente una cuidadosa investigación, preferiblemente practicada por un organismo cuasijudicial, debería preceder a cualquier alteración material de la organización de las comisiones independientes, especialmente de aquellas que han estado en existencia durante muchos años. En algunos casos podría decidirse

no hacer cambio **alguno** en la organización existente, al paso que en otros podría **parecer** aconsejable situar una comisión en uno de los departamentos ejecutivos y separar sus actividades administrativas de aquellas que tengan carácter cuasijudicial.

Con esta posibilidad a la vista, se sugiere para su estudio el siguiente plan. Es un plan que puede modificarse considerablemente para resolver una particular situación y debería mirarse como un proyecto de carácter general y no específico. Es posible que se descubran otros y mejores medios de hacer frente al problema. El plan es esbozado como una posible solución.

Características esenciales del plan

Las principales características de la solución que sugerimos para el problema de la comisión independiente serán fijadas brevemente antes de examinar pormenorizadamente los problemas de importancia que llevaría consigo el ponerlo en ejecución. El plan situaría las comisiones independientes en departamentos ejecutivos reglamentarios en el caso de existir o poderse disponer departamentos "apropiados". Departamentos "apropiados" son aquellos que tienen encomendadas funciones apropiadas a las que tiene la comisión y que son neutrales con respecto a los deberes reguladores de la comisión más bien que "promocionales" o predispuestos en otro sentido. Si no puede disponerse de departamentos apropiados, las comisiones deberán ser independientes.

La comisión, al ser situada en un departamento, se dividirá en dos secciones. Una de ellas **sería** la sección judicial, que estaría "en" el departamento por razones de "manejo de casa", pero que por lo demás sería por completo independiente. Sus miembros serían removibles por el presidente tan solo por incompetencia o mala conducta, y ni el secretario del gabinete ni el presidente podrían revisar sus decisiones. Esta sección tramitaría los aspectos judicial y cuasijudicial de la regulación. Paralelamente se crearía una sección administrativa, que sería una oficina o división en el departamento y tendría como tal plena responsabilidad para con el secretario y el presidente. El jefe de oficina, así como la plana mayor, serían de carrera bajo normas apropiadas del servicio civil. A esta sección se encomendarían los aspectos de formulación de reglamentos, administrativo y, en general, determinante de política de la regulación. Para asegurar la flexibilidad interna, podrían introducirse cambios en los pormenores, estructurales de las dichas secciones, y la división de deberes entre ambas podría fijarse por una orden ejecutiva del presidente. Tales órdenes ejecutivas, no obstante, lo mismo que aquella autorizada en la Ley de Economía de 1953, para la redistribución de agencias y funciones administrativas, podrían estar sujetas a su prohibición por el Congreso dentro de un término fijo (sesenta días).



Lo mismo que en el caso de las comisiones reguladoras independientes, la primera idea en el trabajo seleccionado a continua-

ción sobre las corporaciones del gobierno es su "independencia" de los departamentos ejecutivos reglamentarios. Pero el asunto relativo a la independencia de las corporaciones del gobierno se apoya en diferentes aspectos, pues el argumento central en favor de las corporaciones del gobierno es que las actividades de "tipo comercial" deberían, cuando se llevan al cabo oficialmente, realizarse por una forma de organización de comprobada eficiencia comercial, no por departamentos reglamentarios ni de acuerdo con rutinas apropiadas para las funciones estrictamente gubernamentales.

La corporación del gobierno, como el establecimiento regulador independiente, es un tipo relativamente nuevo de organización gubernamental. La propiedad del gobierno federal y el funcionamiento de su primera organización corporativa data de poco después de principios de siglo, y la mayor parte de sus organizaciones corporativas nacieron para hacer frente a circunstancias imprevistas durante las dos guerras mundiales y la depresión que siguió a 1930.

Tal como de esto se desprende, la forma corporativa no fue adoptada en los Estados Unidos para la administración gubernamental de acuerdo con una bien fundamentada teoría constitucional o administrativa. Pero después de su aparición en la escena de los números, las corporaciones gubernamentales han sido sometidas a detenido análisis por parte de las personas que se dedican al estudio de la administración, se han examinado sus ventajas y desventajas y llegó a formarse un cuerpo de teorías relativo a las mismas. Entre las personas que se dedican al estudio de la administración ha habido algunas controversias, incluso entusiasmo, por la corporación como instrumento administrativo. Por otra parte, la "independencia" de la corporación ha chocado con fuertes tendencias de la teoría administrativa partidaria de la unidad, la simplicidad y la integración.

El doctor Harold Seidman, autor de este ensayo, ha sido desde 1943 miembro de la plana mayor de la Oficina de Presupuestos de los Estados Unidos (U.S. Bureau of the Budget). Desde 1945 gran parte de su trabajo se ha relacionado con las corporaciones del gobierno, en cuyo campo ha llegado a alcanzar una *expertise* que ha sido reconocida internacionalmente.

El doctor Seidman ha llegado a lo que a muchas personas parecerán más bien conclusiones negativas sobre el actual valor y las futuras posibilidades de las corporaciones del gobierno. Se pregunta: ¿Ha tratado debidamente la teoría y ha asentado debidamente los logros de la corporación del gobierno? ¿Es correcta su interpretación de la doctrina constitucional? ¿Es oportuna y justa su estrecha referencia a la corporación del gobierno de Latinoamérica?

*Teoría de la corporación del gobierno autónoma:
estudio crítico •*

HAROLD SEIDMAN

La repentina prosperidad industrial de los años que siguieron al 1870 marcó el comienzo de lo que muchas veces ha sido descrito como la "era de la revolución corporativa" en los Estados Unidos. Antes de la guerra civil, el uso de la forma corporativa o de sociedad en el campo industrial estaba limitado casi totalmente a la industria textil. Pero la transición de la economía de agrícola a industrial, acompañada como estuvo por el rápido incremento de los "grandes negocios", estimuló considerablemente el uso de la forma corporativa debido a las ventajas que ésta ofrecía por lo limitado de la responsabilidad y lo colectivo de las inversiones. Actualmente la sociedad anónima ha pasado virtualmente a ser un tipo de vida en América, y Harold J. Lasd llegó a decir que es considerada como "casi un objeto de devoción religiosa".

,Un desarrollo comparable a la revolución corporativa en la industria puede verse en la historia del gobierno de los Estados Unidos durante la primera Guerra Mundial y a continuación de la misma. Los Estados Unidos adquirieron la Compañía Ferroviaria de Panamá en 1904 cuando ésta compró las acciones de la Compañía Francesa del Canal, pero las primeras corporaciones o sociedades totalmente poseídas por el gobierno no se crearon hasta la primera Guerra Mundial. De las corporaciones creadas durante la primera Guerra Mundial sólo han sobrevivido hasta la presente fecha los bancos de Tierra Federales. Con la aparición del Nuevo Trato (*New Deal*) y las etapas finales de la transición del sistema *laissez faire* al sistema "positivo", el gobierno asumió la responsabilidad por una amplia variedad de programas sociales y económicos, muchos de los cuales requerían dedicarse a operaciones de tipo comercial o de negocios. Pronto se puso de manifiesto que la tradicional organización del gobierno no era apta para la eficaz administración de programas de este tipo. Había pues que recurrir a la forma de organización que tanto éxito había tenido en la industria privada: la corporación o sociedad. La corporación ha venido ahora a ser aceptada como el instrumento apropiado para administrar programas de un carácter industrial o comercial. Este hecho se refleja en la declaración del presidente Truman en su mensaje presentando el presupuesto de 1948, al manifestar que "la experiencia indica que la forma corporativa de organización se adapta especialmente a la administración de programas gubernamentales que tengan un carácter predominantemente comercial -aquellos que están produciendo beneficios pueden, al menos potencialmente, bastarse a sí mismos y suponen gran número de transacciones de tipo comercial con el público".

Hay en el momento actual treinta y nueve corporaciones activas total-

• De *Public Administration Review*, vol. 12 (primavera de 1952) págs. 89-96. Reproducido con autorización del autor y de *Public Administration Review*.

mente poseídas por el gobierno en los Estados Unidos, incluyendo doce bancos de crédito intermediario, doce corporaciones de crédito a la producción que forman parte del sistema de crédito agrícola. Además, hay veinticuatro corporaciones de posesión mezclada, aquellas cuyo capital en acciones pertenece en parte a otros poseedores que no son el gobierno federal, como son el Banco Cooperativo Central, doce bancos cooperativos y once bancos de préstamos domésticos. Estas corporaciones dirigen una amplia variedad de empresas tales como hacer y garantizar préstamos de instituciones privadas a hombres de negocios, agricultores, amos de casa, gobiernos extranjeros y otros prestatarios; seguros a particulares contra pérdidas por malas cosechas, descensos de precios, y otros riesgos; fábricas de energía eléctrica y hule sintético, fundiciones de estaño, ferrocarriles, canales, hoteles, líneas de vapores y canales, y artículos para terminales y puertos; distribución de energía eléctrica, y compra y venta de artículos de primera necesidad en mercados extranjeros y nacionales.

William A. Robson ha calificado la corporación del gobierno como "una de las más significativas innovaciones institucionales de nuestro tiempo". Bien pudo Robson haber añadido que la corporación del gobierno es también una de las más discutidas innovaciones institucionales de nuestro tiempo. La aparición de la corporación del gobierno suscitó emociones fuertemente ambivalentes en el sentir de conservadores y liberales, centralistas y deseentralistas, y ha inspirado una literatura repleta de contradicciones y raras paradojas.

Así, encontramos al banquero Winthrop A. Aldrich y a los republicanos conservadores a la cabeza de un grupo que sostiene con vehemencia que era necesaria una corporación para asegurar la administración "directa" del Plan Marshall, a pesar del hecho de que unos cuantos años antes otros conservadores, incluyendo la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, estaba sosteniendo con igual vehemencia que "no habían de crearse más corporaciones del gobierno y que las ya existentes debían liquidarse lo antes posible..." Dwight Waldo ha observado:

"El ejemplo de la práctica de la corporación privada ha sido una de las armas favoritas del arsenal dialéctico de aquellos que han estado interesados en reducir la influencia legislativa o judicial y aumentar la del poder ejecutivo. Por otra parte, algunas personas han encontrado en las prácticas de las relaciones recíprocas entre corporaciones una esperanza de que la sociedad pueda ser planeada y administrada en el grado necesario sin las desventajas y los peligros de una gran concentración de autoridad..."

La explicación de esta paradoja hay que buscarla en una divergencia fundamental en cuanto a la índole y el papel de la corporación del gobierno. La Corporación pública, igual que la privada, ha ganado adeptos que la miran casi con devoción religiosa. Un relativamente escaso pero altamente prolífico grupo de escritores parece aceptar la forma de organización corporativa como un fin deseable en sí mismo, sin contar con los fines a que sirve. Para ellos la corporación es una institución esencialmente distinta de otros órganos de gobierno. Han proyectado una forma "pura" de corporación del gobierno con dos características mínimas, un cuerpo de directores

y autonomía, especialmente de la dirección y mando de la rama ejecutiva. Se considera que la más pura esencia de la corporación se destruye por completo por cualquier desviación grave de la forma "pura".

Otros escritores impugnan en todo o en parte la teoría de la corporación autónoma. Sostienen que la corporación no es otra cosa que un instrumento más para cumplir los propósitos del gobierno; que mientras los programas de negocios deben ajustarse a tal flexibilidad operativa y financiera como pueda requerirse para una administración eficiente, el hecho de la incorporación no confiere en sí ni por sí una condición especial. Llegan a la conclusión de que la relación básica entre una corporación y los poderes ejecutivo y legislativo debe ser la misma que la de cualquier otra agencia del gobierno.

Esta división en cuanto al concepto básico de las corporaciones del gobierno no es una expresión de los conflictos entre ideologías económicas, aun cuando éstos puedan ser factores determinantes en casos concretos. Representa más bien una diferencia en cuanto a filosofía del gobierno.

Si hay un tema de fondo general en la literatura de la autonomía corporativa es la desconfianza que inspira el gobierno. Harold Laski indica que "la mayor parte de los norteamericanos experimentan una sensación de profundo malestar cuando se les pide que apoyen al estado positivo. . . Tienden a creer que lo que haga una institución gubernamental no puede menos que estar menos bien que si hubiese sido realizado por individuos, ya solos, ya en la forma de corporaciones o sociedades particulares". Si un servicio no puede cumplirse por una empresa privada, entonces evidentemente, lo que hay que hacer es algo que se parezca lo más posible a una empresa privada que tenga la menos relación posible con el gobierno. De este modo se alivia un tanto la sensación de malestar cuando los servicios son prestados por una corporación pública y ésta está organizada de tal manera que, siendo del gobierno, no está en el gobierno.

1

La teoría de la autonomía corporativa fue expresada por primera vez por W. F. Willoughby, Para aliviar la pesada carga de asuntos tanto en la rama ejecutiva como en el Congreso, Willoughby propone que el gobierno adopte la forma de organización denominada *holding corporation* o sociedad de tenencia. Todos los servicios del gobierno que producen ingresos estarían organizados como corporaciones públicas y se les daría "plena autonomía financiera... Solamente así es posible determinar con precisión hasta qué punto el servicio paga sus gastos, rinde beneficios, o produce déficit".

Además de la autonomía financiera, Willoughby daría también a las corporaciones autonomía administrativa y, hasta cierto punto legislativa. Las relaciones entre el gobierno general y las corporaciones serían exactamente

- La palabra *holding*, que significa "tenencia" o "posesión" ha tomado carta de naturaleza en el mundo de los negocios para indicar un conjunto de empresas, más o menos relacionadas entre sí, que tienen el mismo dueño u obedecen a una misma dirección. N. del T.

iguales que las existentes entre un Estado y una corporación municipal. Las ventajas que se supone que produciría el sistema de *holding* consisten en que a) reduciría la carga del Congreso; b) proporcionaría continuidad y libertad de acción, que no pueden lograrse en el Congreso; e) hacerse cargo puramente de negocios y servicios técnicos del gobierno fuera del dominio de la política; d) estimular el desarrollo de los servicios de carrera, y e) evitar que las corporaciones hayan de cumplir con reglamentos y procedimientos aplicables a los servicios gubernamentales. Willoughby hace hincapié en que la característica esencial de su proyecto es "la adopción por el Congreso de la política consistente en delegar en una oficina de directores subordinada la directa responsabilidad de ejercer las funciones dirección general, inspección y mando". En dos aspectos no llega Willoughby tan lejos como algunos de los últimos teóricos de la autonomía corporativa. Según su proyecto el Congreso conservaría la facultad de proceder a la revisión del presupuesto anual y practicaría cada año una auditoría por medio del contralor general.

Es significativo que en ninguna parte del estudio de Willoughby se haga la menor referencia al presidente. Esta omisión procede de su creencia de que el presidente de los Estados Unidos no tiene autoridad administrativa y que el canal de la autoridad va directamente de los servicios administrativos a la legislatura, excepto cuando esta última haya dispuesto otra cosa. Según su opinión el presidente no puede ni siquiera dar órdenes a los jefes de los departamentos ejecutivos con respecto al cumplimiento de sus deberes. Para Willoughby la teoría de la autonomía corporativa es un resultado lógico de su interpretación de la Constitución.

Quienes han desarrollado de manera más completa la teoría de la autonomía corporativa son Marshall E. Dimock y C. Herman Pritchett. Mientras en la argumentación de Dimock se encuentra implícita una interpretación de la función del presidente comparable a la expuesta por Willoughby, su criterio está basado principalmente en las que él considera como características inherentes a la forma corporativa de organización. Aun reconociendo que no hay ninguna magia innata en la palabra corporación, Dimock distingue entre corporaciones "auténticas" y otras que no hayan sido establecidas siguiendo el lineamiento de los "principios" y, por tanto, no son dignas de tal nombre. El único atributo esencial de una auténtica corporación es la autonomía, el derecho de dirigir y administrar sus propios asuntos. Dimock sostiene que autonomía significa "concentrar poderes de dirección y administración en manos de personas competentes y darles suficiente libertad en el manejo de las riendas para la consecución de los resultados deseados. Este es el privilegio de que se las deje solas mientras no infrinjan las normas previamente establecidas".

Dimock enumera también algunas otras características de organización, financieras y de operación, que permiten distinguir una "auténtica" corporación del gobierno. La primera es el financiamiento propio y la libertad financiera. Esto lleva consigo la supresión de las subvenciones votadas por el Congreso; facultad para tomar dinero a préstamo; capacidad para retener las ganancias como capital de trabajo o como reservas; libertad, en materia de gastos, de los reglamentos y restricciones gubernamentales, y libertad, en

sus trabajos de auditoría y contabilidad, de la fiscalización de los reglamentarios funcionarios contadores del gobierno. Dimock advierte que es en esta esfera donde las corporaciones de los Estados Unidos han estado perdiendo terreno en los últimos años. La segunda es un eficaz cuerpo de directores, "la clave del éxito del programa". La debilitación de los cuerpos de directores es considerada como "una de las principales pruebas de la debilidad corporativa" y se atribuye posiblemente a "ciertos imaginarios celos" por el Congreso. Dimock argumenta largamente con un criterio análogo al de Willoughby en el sentido de que mientras el Congreso pueda ser una junta de directores que lo abarquen todo, la junta directiva de la corporación será la junta en funciones de directores. No obstante, la junta directiva de la corporación debe limitarse a velar por las orientaciones políticas y comprobar los resultados sir. ocuparse de los pormenores de la administración. La tercera y última característica es la unidad de administración, que surge de la idea de autonomía y está estrechamente ligada a la misma. La unidad exige que la dirección interna tenga "una sola dirección coordinada bajo la cual se combinen todos los elementos necesarios para el éxito de una manera propicia a la eficiencia y flexibilidad".

C. Herman Pritchett acepta también el principio de la corporación "auténtica". Se lamenta de que "continúen y aun aumenten en número las corporaciones del gobierno cuando ya ha pasado el momento de tales corporaciones". A juicio de Pritchett, "el concepto corporativo original llevaba consigo no sólo la independencia del Congreso sino también cierto grado de autonomía con respecto a la rama ejecutiva del gobierno". Cree que éste "ha quedado enredado con la tendencia hacia la integración, que ha prevalecido". Llega a la conclusión de que es desacertado hablar de "la corporación del gobierno" pues los atributos que caracterizaron a las primitivas corporaciones federales y las hicieron representativas de un tipo distintivo de organización administrativa han ido desapareciendo a nuestra vista como el gato de Cheshire. Pronto no quedará de ellas más que una sonrisa para señalar el lugar en que, en un tiempo, hubo una corporación del gobierno.'

Dimock y Pritchett se han dejado fascinar de tal modo por la parte que cubre el pastel que no se han preocupado por mirar lo que tenía dentro. Eso ha motivado que se preocupasen por manifestaciones relativamente superficiales de la forma corporativa, tales como las juntas de directores y la autonomía organizada, nada de lo cual constituye la fuerza vital de la corporación del gobierno.

Dimock, en particular, acentúa el carácter esencial de un cuerpo independiente de directores. "Dejemos que los burócratas estudien la pérdida de la identidad corporativa si no son reinstaladas las juntas representativas", advierte. Dimock no explica la razón por la cual dar a una comisión o un

o El gato de Cheshire es un ser fantástico que aparece en la obra de Lewis Carroll "Alicia en el país de las maravillas". Se trata de un gato que se ríe burlo' namente y que tan pronto desaparece a la vista de Alicia como reaparece. por fin se va desvaneciendo poco a poco comenzando por la punta del rabo hasta que no queda visible más que la risa burlona. N. del T.

comité asesor el nombre de "cuerpo o junta de directores" lo dota de virtudes especiales que en otro caso no poseería. Pero las funciones y la composición de un cuerpo o junta, que dependan de si los directores son de tiempo completo o de parte de tiempo, no son diferentes de las de una comisión o un comité asesor. La investigación del Senado sobre la Corporación Financiera para la Reconstrucción (*Reconstruction Finance Corporation*) demostró que un cuerpo de directores de tiempo completo no está exento de los defectos generalmente propios de una pluralidad de directores ejecutivos.

Es indudable que para muchas personas el cuerpo o junta de directores es como la marca de fábrica de una corporación del gobierno. Pero esto puede considerarse como un accidente histórico resultante del hecho de que muchas leyes reguladoras de la incorporación al Estado exigen la creación de cuerpos de directores (consejos de administración) elegidos por los accionistas.* Un consejo de administración, o cuerpo de directores de una sociedad privada tiene el deber de actuar por los accionistas formulando las orientaciones básicas de la empresa y comprobando los resultados de operación. En el gobierno este papel es desempeñado, en último análisis, no por la junta directiva o consejo de administración, sino por el presidente o el Congreso, especialmente cuando este último ha votado alguna suma como subvención. Han existido y operado con eficacia corporaciones del gobierno sin una junta directiva o cuerpo de directores. La Institución Brookings ha declarado acertadamente que "no hay nada que induzca a considerar como esencial en la forma de organización corporativa el que esté administrada por una junta o consejo y no por un administrador único. .. del mismo modo que no hay nada que induzca a considerar como esencial en una forma de organización no corporativa el que esté administrada por un administrador único y no por una junta o consejo colegiado". Una junta de directores puede bien considerarse aconsejable y útil en determinadas circunstancias, pero no es condición *sine qua non* en una corporación del gobierno.

Indudablemente, parte de la confusión surge del empleo de la palabra "corporación". Podría haber sido preferible el que la corporación del gobierno no hubiese tomado prestada su denominación de un prototipo de carácter privado. Aun cuando las corporaciones privadas y las del gobierno tengan en los Estados Unidos características comunes, también hay y siempre ha habido entre ellas diferencias fundamentales. Unas y otras tienen personalidad jurídica, pueden demandar y ser demandadas y generalmente tienen juntas de directores o consejos de administración, Y aquí acaba el parecido. Las corporaciones o sociedades privadas, con algunas claras excepciones, están organizadas para la obtención de beneficios y utilizan la forma corporativa principalmente para aprovechar la ventaja de lo limitado de la responsabilidad, la inversión colectiva, la facilidad para la transferencia de las acciones y la perpetuidad. Tales beneficios son de escasa o ninguna significación para una corporación del gobierno.

* En muchas legislaciones, entre ellas la mexicana, determinadas sociedades anónimas, como las instituciones de crédito, han de estar administradas precisamente por un consejo de administración. N. del T.

Pritchett y V. O. Key, hijo, se ocupan de la aparente diversidad de forma existente entre las corporaciones del gobierno en los Estados Unidos. Key llega a esta conclusión: "Es cosa que induce a error hablar de «la» corporación del gobierno. No se observa en ellas uniformidad de facultades ni de forma; lo que tienen en común las corporaciones del gobierno es el nombre." Aquí también son engañosas las apariencias externas. Si bien existe una considerable variedad en las clases de programas que administran las corporaciones del gobierno, no por ello deja de haber entre las mismas un alto grado de uniformidad en cuanto a finalidad, indole de actividad y facultades.

II

Las corporaciones del gobierno están organizadas para cumplir una finalidad pública autorizada por la ley. Este hecho se olvida muchas veces. Por lo que respecta a finalidad, una corporación no puede diferenciarse de cualquier otra agencia del gobierno. Este criterio fue vigorosamente sentado por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso de *Cherry Cotton Mills* contra U.S. (327 U.S. 536) cuando sostuvo que el hecho de "que el Congreso opte por darle el nombre de corporación no altera sus características hasta el punto de hacer de ella una cosa distinta de lo que realmente es, una agencia escogida por el gobierno para cumplir finalidades puramente gubernamentales".

Con la sola excepción del Instituto de Asuntos Interamericanos, todas las corporaciones del gobierno de los Estados Unidos administran programas de carácter predominantemente industrial o comercial. Tales programas producen ingresos y potencialmente se sostienen por sí mismos. Realizan un gran número de transacciones comerciales con el público. Aun cuando ello pueda parecer evidente por sí mismo, es necesario advertir que las corporaciones del gobierno no desempeñan funciones cuasijudiciales ni cuasilegislativas. Escritores populares han confundido, por su aparente analogía en estructura, las corporaciones del gobierno con las comisiones reguladoras independientes. Así, escribe David Lawrence: "Básicamente la RFC se supone que es una «agencia independiente» y no una parte del departamento ejecutivo de la Casa Blanca, sino una creación del Congreso, como lo son otras juntas y agencias independientes." Este criterio no encuentra apoyo ni en la ley ni en la práctica. En el caso Morgan la Suprema Corte declaró que un director TVA no es comparable a un miembro de una comisión reguladora y, lo mismo que cualquier otro funcionario de la rama ejecutiva, sirve a voluntad del presidente. Las funciones de una corporación son las mismas que las de una agencia administrativa, pero la diferencia entre ambas está en el método empleado para cumplir las funciones.

Toda vez que no hay una ley federal de corporaciones, una corporación del gobierno no tiene más facultades que las que se precisen en la ley del Congreso creándola. A pesar de esto, es notable la uniformidad en cuanto a las facultades concedidas a las corporaciones del gobierno por el Congreso. Con algunas variantes de poca importancia, las corporaciones del gobierno pueden demandar y ser demandadas; adquirir bienes en su propio nombre; utilizar sus ingresos; obtener fondos, ya mediante préstamos del

Tesoro o de fondos revolventes, en lugar de obtener subvenciones anuales votadas por el Congreso, y determinar el carácter y la necesidad de sus gastos y la manera en que sean invertidos, aprobados y pagados, de acuerdo con leyes concretamente aplicables a las corporaciones del gobierno y no con leyes de carácter general que regulen los gastos de los fondos públicos. Tales son los ingredientes vitales que dan a una corporación del gobierno su carácter distintivo y sin los cuales no podría operar con éxito.

El objetivo anhelado no es la libertad con respecto a todos los reglamentos y fiscalizaciones gubernamentales, sino la libertad con respecto a aquellas normas que no sean aplicables a la marcha de los negocios y que asfixien las operaciones. Antes de la aprobación en 1945 de la Ley Reguladora de las Corporaciones del Gobierno, la única alternativa ideada para aplicar normas a las actividades tradicionales del gobierno consistía las más de las veces en no aplicar norma alguna. Pero la ausencia de fiscalizaciones se debía más al hecho de no haberse desarrollado técnicas nuevas que a la índole propia de la forma corporativa. Tal como informó al Congreso el Negociado de Presupuestos de los Estados Unidos.

"Durante los últimos años ha ido teniendo cada vez más aceptación la idea de que las fiscalizaciones y direcciones financieras aplicables a los programas de tipo gubernamental, tales como gobierno civil, salubridad y aplicación de la ciencia sanitaria, no pueden emplearse satisfactoriamente en el caso de programas que sean de índole esencialmente comercial. Esto quedó reflejado en la aprobación en 1945 de la Ley Reguladora de las Corporaciones del Gobierno, en la que se disponen nuevos tipos de fiscalización, tales como las auditorías presupuestarias de tipo comercial y de negocios, especialmente encaminadas a satisfacer las necesidades de programas de carácter comercial."

La Ley Reguladora de Corporaciones es uno de los progresos de mayor significación logrados en el arte de la administración. Puede decirse que con ella llegó a la mayoría de edad la corporación del gobierno en los Estados Unidos. La experiencia de los últimos siete años no ha venido a justificar la sombría predicción de Pritchett de que la Ley Reguladora de Corporaciones "va demasiado lejos completando la tarea de eliminar las características que hicieron de las corporaciones del gobierno útiles instrumentos para finalidades de empresas".

La autonomía en la organización ni realza ni reduce los atributos esenciales de una corporación del gobierno. Pero, en cambio, el aislar de tal modo una corporación puede dar por resultado que no tenga elección posible en la formulación de amplias políticas de interés público que afecten a la esfera de su propia actividad. La autonomía es un arma de dos filos. Significa no sólo libertad con respecto a toda dirección y fiscalización exterior, sino también exclusión de la "familia oficial" y de la posibilidad de actuar en estrecha relación con los funcionarios que orientan la política desde lo alto. Esas informales relaciones día tras día proporcionan a un funcionario la más favorable ocasión para influir en las decisiones políticas.

Hacer que las corporaciones estén totalmente integradas por miembros del equipo del gobierno es ventajoso tanto para la corporación como para

el gobierno en conjunto. Los programas federativos están por regla general estrechamente ligados con los de las agencias tradicionales que tienen las mismas importantes finalidades. Cada una de ellas es independiente de la otra por lo que respecta al acertado cumplimiento de su misión. Por ejemplo, el programa de desenvolvimiento de la corporación de las Islas Vírgenes debe estar orientado hacia la enseñanza, salubridad y otros programas del gobierno de las Islas Vírgenes y del Departamento del Interior. En otro caso podría la corporación tratar de industrializar las islas, al paso que otras agencias se concentrarían en el adiestramiento de los trabajadores agrícolas. Es evidente que Leonardo White piensa en situaciones de este tipo cuando manifiesta que hace falta la coordinación y fiscalización de la política de las corporaciones "para que la política del gobierno en conjunto esté exenta de contradicción",

Dimock cree que es el Congreso y no la rama ejecutiva quien debe encargarse de corregir tales conflictos e inconsecuencias. Sostiene que la integración es innecesaria porque tanto en la teoría como en la práctica "la función inspectora es debidamente cumplida por el cuerpo colegiado de directores, su gerencia remunerada y el Congreso". La fiscalización política "se establece por medio de facultades reglamentarias, legislación, subvenciones (aunque Dimock dice en otro lugar que las corporaciones deben estar exentas de subvenciones) y vigilancia". Pero los ejemplos hipotéticos dados por Dimock son ejemplos no de coordinación política sino de revocación o negativa por parte del Congreso. Sostiene que si se concediese al presidente autoridad ejecutiva sobre las corporaciones podría convertir la TVA en una agencia de la vieja línea, negarse a pagar subsidios a la agricultura u orientar el Banco de Exportaciones e Importaciones de manera que hiciese préstamos a los nacionales de los Estados Unidos en lugar de los países extranjeros. Desde luego, nadie ha propuesto que el presidente haya de tener tal autoridad. Lo que debe tener el presidente o cualquier otro funcionario superior es autoridad para asegurar que las actuaciones emprendidas por las corporaciones, dentro de las facultades concedidas a las mismas por la ley, estén en consonancia con las políticas seguidas por el gobierno. No es ciertamente de incumbencia del Banco de Exportaciones e Importaciones el formular la política exterior de los Estados Unidos.

La única concesión que Dimock está dispuesto a hacer a los partidarios de la integración es una relación combinada entre una secretaría y una corporación. La única función de la secretaría consistiría en "estar informada" de los objetivos programados por la corporación "a fin de **mejor** asesorar al Congreso y al gabinete sobre cuestiones de gran importancia política que surgiesen en su órbita de política pública". La secretaría no **tendría** autoridad directiva y la crítica sobre la eficacia y los logros de la corporación habrían de tratarse directamente con la junta directiva y la gerencia. "Si se permitiese que un funcionario del gabinete gobernase con mano dura, **concluye** Dimock, la corporación podría no ser más que un negociado, ya que se habría perdido su **carácter** corporativo."

III

A menos que se acepte la interpretación que da Willoughby al papel del presidente, la teoría de la corporación autónoma no puede conciliarse con el sistema constitucional norteamericano. El presidente como jefe ejecutivo no puede, aunque quiera, eximirse de responsabilidad por la actuación de las corporaciones del gobierno. La Comisión Hoover proclamó como principio fundamental lo siguiente: "El presidente y, por debajo de él, sus principales lugartenientes, los jefes de departamento, deben ser responsables ante el pueblo y ante el Congreso por la Dirección de la rama ejecutiva." Como corolario de este principio, declaró la comisión: "La responsabilidad no es posible sin autoridad, o sea, la facultad de dirigir." La facultad de dirigir debe extenderse a todos los elementos componentes de la rama ejecutiva, incluso las corporaciones.

La teoría de la corporación autónoma es rechazada tanto por el Comité Presidencial de Dirección Administrativa como por la Comisión Hoover. El Comité Presidencial recomendó que "toda corporación del gobierno debe situarse bajo una agencia inspectora en un departamento apropiado". Debería autorizarse al Presidente para colocar las corporaciones "bajo las fiscalizaciones gubernamentales de carácter general que puedan considerarse aconsejables en cada caso..." El profundo análisis realizado por los comisionados Acheson, Pollock y Rowe llegó a la misma entraña de la cuestión. Sus declaraciones, formuladas separadamente y añadidas como apéndice al informe de la Comisión Hoover sobre las Empresas de Negocios Federales, reconocen que:

"Las significativas diferencias entre las empresas de negocios y otras actividades del gobierno no tienen relación con la finalidad, sino que han de hallarse en la índole de la actividad, prácticas de operación, método de financiamiento y organización interna... Las empresas de negocios no justifican ni pueden justificar una especial reglamentación como organizaciones por el hecho de que sean empresas de negocios y no cualquier otro tipo de actividad gubernamental... Cualquier intento por tratarlas como una cosa aparte podría crear graves problemas de organización."

El peso dado a la teoría de la corporación autónoma no ha sido nunca justificado por la práctica en los Estados Unidos. La "auténtica" corporación del gobierno es en buena parte una creación ficticia. La Compañía Ferrocarrilera de Panamá, que fue sucedida por la Compañía del Canal de Panamá el primero de julio de 1951, es con gran frecuencia presentada como un ejemplo clásico de una corporación del gobierno "pura". Pero no cumplió con las orientaciones más importantes prescritas por Dimock. Desde casi el mero comienzo la compañía fue administrada y operada como parte integrante de una agencia del gobierno, el Canal de Panamá. La Secretaría de Guerra, hoy Secretaría del Ejército como accionista, estaba investida de autoridad superior en todos los órdenes. Los directores eran nombrados por

el Secretario y obraban a gusto del mismo. La mayor parte de ellos habían sido gobernadores del Canal de Panamá o funcionarios de la corporación. La junta rara vez se reunía en más de tres o cuatro ocasiones al año. La compañía no era autónoma en cuanto a organización, pero tenía la flexibilidad operativa y financiera común a las corporaciones de la actualidad. Otra de las primitivas corporaciones "puras", la Corporación de Vías Fluviales Internas (*Inland Waterways Corporation*) al momento de su creación quedó sometida a la dirección y fiscalización de la Secretaría de Guerra Y ni siquiera tuvo una junta de directores.

La teoría de la corporación autónoma puede conciliarse más fácilmente con la forma parlamentaria de gobierno; pero la tendencia predominante tanto en el Canadá como en la Gran Bretaña se ha apartado de los primitivos conceptos de autonomía corporativa. J. E. Hodgetts informa que las corporaciones del gobierno en el Canadá se emplean primordialmente para obtener "autonomía en la regulación de su establecimiento". Hay en el Canadá una tendencia cada vez mayor a hacer directores de las corporaciones a empleados del servicio civil de tiempo completo. El ministro es actualmente mucho más que un simple conducto entre la corporación y el Parlamento. Según Herbert Morrison, las corporaciones públicas en la Gran Bretaña,

"son responsables ante el Parlamento a través de los ministros en aquellas materias en que los ministros son respectivamente responsables. .. [esta lista incluye] estudios, desenvolvimiento de capital; enseñanza y adiestramiento; empréstitos por las juntas; formas de contabilidad y auditorías; informes anuales; proyectos de pensiones; los nombramientos y otras materias relacionadas, los consejos de consumidores. Y, desde luego, el hecho de que los ministros nombren las juntas directivas, y sus facultades de dirección general son fundamentales en el aspecto de responsabilidad pública".

Los ministros tienen autoridad directiva y pueden, por ejemplo, ordenar a una junta directiva que corrija defectos sobre los que hayan llamado la atención los consejos de consumidores. Robson ha advertido que al crear las últimas corporaciones públicas la Gran Bretaña ha previsto un mucho mayor grado de intervención ministerial del que se aplicó a instituciones similares de antes de la guerra. Opina que "el Parlamento no podrá ejercer una intervención o inspección efectiva sobre las operaciones de las corporaciones públicas... Para la tarea de inspección y dirección general en cuestiones políticas de importancia habrá que dirigirse a los ministros y sus departamentos".

Es un hecho significativo el que la teoría de la corporación del gobierno autónoma haya florecido principalmente en aquellos países en que el gobierno central es débil o inestable, o en que exista una profunda desconfianza hacia el gobierno. Probablemente hay más corporaciones "auténticas" en Latinoamérica que en cualquier otra parte del mundo. La corporación autónoma ha sido adoptada como una panacea por gobiernos ineficientes y aun corrompidos. No obstante, la proliferación de corporaciones autónomas no ha servido en muchos casos más que para agravar un sistema administrativo

caótico. Se ha llevado la autonomía al extremo, con el nombramiento de directores escogidos de entre grupos privados más que dentro del gobierno. Con la remisión a las corporaciones públicas autónomas de importantes programas de gobierno tanto de carácter comercial como no comercial, los ministros de algunos países se han convertido en conchas vacías. Puede decirse que en algunas partes de la América latina las corporaciones públicas constituyen literalmente una acéfala e irresponsable cuarta rama del gobierno.

La experiencia de la América latina proporciona una lección y una advertencia, a un tiempo. Acertadamente comprendida por lo que es, un instrumento del gobierno que se adapta bien a la administración de ciertos tipos de programas públicos, la corporación del gobierno tiene un papel definido y constructivo que desempeñar en el gobierno moderno. Pero en cuanto el mecanismo se santifique y por esta sola razón se le conceda una ley diferente de las de las otras agencias del gobierno, perderá su utilidad.

Niveles y relaciones recíprocas

El problema relativo a cómo deben dividirse las facultades y las funciones de una organización es fundamental y persistente. Desde luego, a más de cualquier otra cosa que pudiese ser, organización *es* división de facultades y funciones.

Desde un punto de vista, la división de facultades y funciones es un problema técnico, que necesita para su solución toda la "ciencia" que hayamos adquirido en el estudio de la administración. Pero desde otro punto de vista, la división de facultades y funciones traspasa los límites de lo técnico para llegar a lo filosófico, pues las divisiones que se han establecido pueden justificarse en definitiva con base en teorías sobre el gobierno, la economía, la vida social, y así sucesivamente.

El problema más común que presenta la división de facultades y funciones es de carácter "funcional". En toda organización de cierto volumen, no obstante, se presentan pronto problemas de "niveles y relaciones recíprocas". Como quiera que facultades y funciones se dividen y subdividen, se aplica el principio jerárquico para lograr que haya orden y unidad. Pero el principio de la jerarquía no es nunca más que una solución a medias en un problema de organización, y habitualmente menos aún, pues, por sí misma, no responde a cuestiones fundamentales. ¿A qué nivel de la jerarquía debe ejecutarse determinada función? ¿Cuáles son las debidas relaciones recíprocas entre los niveles de la jerarquía?

Además, en las grandes organizaciones existe otro prominente e importante problema de división de facultades y funciones. Está el problema geográfico o de zona: ¿Cómo se dividirán facultades y funciones cuando la zona de la organización sea tan grande que los individuos solos no puedan ser responsables (excepto formalmente) de ninguna facultad o función que abarque toda la zona? Aquí, nuevamente, sirve el principio de la jerarquía a la finalidad de asegurar por lo menos un mínimo de orden y unidad ma-

cando las "líneas de responsabilidad" oficiales desde la periferia hasta el centro de la organización. Pero quedan por contestar varias preguntas esenciales: ¿Cuántas veces requiere la geografía la nueva división de facultades y funciones? ¿Cómo habrán de determinarse las zonas adecuadas? ¿Cuáles son las debidas relaciones recíprocas entre los niveles de la jerarquía?

Función y zona son lógicamente principios de organización de fácil distinción, y en las grandes organizaciones existe una perdurable tendencia al choque entre los partidarios de cada uno de las dos maneras de dividir facultades y funciones, ya que la misma es también una división de recompensa y satisfacciones, castigos y disgustos. Por otra parte, aunque lógicamente opuestas, la organización por función y la organización por zona se mezclan entre sí y a veces no pueden distinguirse en la operación, como más arriba demostró el profesor Wallace. Las organizaciones actuales seleccionan sin orden ni concierto una serie de diferentes tipos o niveles de relaciones recíprocas de acuerdo con un sinfín de factores que incluyen -aunque no se limiten a ellos- como son la teoría constitucional y administrativa, personalidades, economía, geografía y comunicaciones.

Como ya anteriormente se indicó, las personas dedicadas al estudio de la administración pública en Norteamérica se han interesado mucho históricamente por la jerarquía y la centralización del poder. La general predisposición hacia la jerarquía y la centralización es una respuesta incomprensible a lo que se ha visto como una necesidad para el orden y la eficiencia en el cumplimiento de las tareas del gobierno en el siglo xx. Se ha llegado a la convicción de que tanto la fiscalización democrática como la eficiencia y la economía experimentarían no poco adelanto haciendo que el mundo administrativo fuese más un cosmos y menos un caos.

Pero siempre ha habido algunas personas dedicadas al estudio de la administración convencidas de que dar demasiada importancia a la jerarquía y la centralización era inoportuno y aun peligroso. Han alegado que la fiscalización democrática y aun la eficiencia y la economía se lograrían mejor con la descentralización, con un más pleno y libre ejercicio de las facultades y funciones administrativas en la periferia de una organización. Según este criterio, un exceso de centralización supone "anemia en las extremidades, apoplejía en el centro".

Pero la presentación del contraste entre dos escuelas de ideología contraria induce en cierto modo a la desorientación. Al paso que algunas personas dedicadas al estudio de la administración se caracterizan por exagerar la importancia de la centralización o de la descentralización, muchas otras no tienen tal característica y se

dan no pocos casos de conciliación entre medios y fines administrativos aun entre posiciones extremas. Para muchos especialistas el grado y los tipos de descentralización, los problemas de niveles y relaciones recíprocas han de resolverse por cada organización de acuerdo con sus propios objetivos y circunstancias especiales, previo estudio, y con la buena disposición necesaria para cambiar el modelo de organización cuando cambien las circunstancias.

El siguiente ensayo es un compendio del primer capítulo de un estudio de descentralización administrativa en el Departamento de **Agricultura**, de los Estados Unidos, debido al profesor David B. Truman. Es una excelente revisión, presentada en una amplia perspectiva, de las principales razones favorables, así como de los obstáculos a una política de descentralización. Si bien una parte del estudio se aplica únicamente al gobierno federal de los Estados Unidos, la mayor parte de los factores examinados son de importancia general en la organización.

El problema de la descentralización •

DAVID B. TRUMAN

De primordial importancia entre los corrientes y persistentes problemas del gobierno es el de disponer los elementos constitutivos del organismo político de **suerte** que puedan aprovecharse plenamente sus recursos humanos, de que ningún **grupo** quede deficientemente articulado con el conjunto, **pues** eno **destruiría** el equilibrio establecido, y que todo el organismo pueda ajustarse a un cambio sin violenta ruptura o disolución. A través de los tiempos, toda una caterva de filósofos y estadistas han luchado con el problema en su aspecto general o han hecho frente a sus dificultades al calor de particulares crisis políticas.

La cuestión de la centralización y la descentralización, que se ha caracterizado atinadamente como "ubicación del poder", tiene no pocos aspectos diferentes: territorial, de **grupo** y personal. Como quiera que los cambios en lo físico y lo ideológico del medio ambiente vienen a satisfacer las nuevas **exigencias** que pesan sobre quienes ocupan el poder y son premio de su continuación, debe resolverse el problema de nuevo, produciéndose un nuevo **equilibrio** cuyo valor será modificado a su vez... •

Se ha puesto repetidamente de manifiesto que una administración centralizada, llevando en sí misma un intolerable grado de responsabilidad, induce al derrumbamiento en periodos de dificultades. Un estudio reciente del **desenvolvimiento** de cuatro **crisis** revolucionarias ratifica este criterio al

• Capítulo I de *Administrative Decentralization; A Study of the Chicago Field Offices of the United States Department of Agriculture* (Chicago, 1940). **Compendio**. Reproducido con autorización de la Imprenta de la Universidad de Chicago.

indicar que la presencia de confusiones y embrollos administrativos fue un elemento común en el fondo de las revoluciones inglesa, americana, francesa y rusa. Así como sería ridículo sostener que toda o la mayor parte de la responsabilidad por evitar levantamientos violentos corresponde a quienes ponen en ejecución la política, no es menos evidente que la administración, y especialmente la organización administrativa, es un factor de vital importancia. E. Pendleton Herring fija con claridad la posición cuando dice:

"La rama administrativa del gobierno no puede mantener un equilibrio en una sociedad dinámica, pero puede hacer mucho por clarificar y llevar a efecto los propósitos declarados por nuestros legisladores. La calidad de nuestros funcionarios y la eficiencia de su organización determinarán en gran parte la acertada aplicación de aquellas políticas encaminadas a proporcionar el bienestar general."

•
Pero las exigencias de la administración descentralizada pueden indicarse en términos más escuetos y menos dramáticos que los de un alzamiento social violento. Deben evitarse igualmente aquellas condiciones de deficiencia administrativa que den por resultado frustración y fracaso en la política legislativa. Los factores que exigen descentralización, si tal ineficiencia se ha de reducir al mínimo, pueden estudiarse bajo tres epígrafes generales.

El *problema de la fiscalización popular sobre las más nuevas funciones del gobierno nacional*. El persistente aumento en el número de funciones llevadas al cabo por el gobierno nacional de los Estados Unidos ha sido ampliamente descrito, y la mayor responsabilidad que este crecimiento ha colocado sobre los hombros de los funcionarios federales ha sido extensamente estudiada. Pero a veces se ha olvidado que no sólo ha aumentado el número de funciones federales, sino que la índole de estos nuevos deberes es muy distinta de la de los que caracterizaron los gobiernos nacionales de hace dos generaciones. La autoridad federal tiene ahora que formular demandas al agricultor y al hombre de negocios, presta servicios y hace cumplir obligaciones en el campo y en la plaza del mercado que lo ponen en contacto con el ciudadano con una intimidad que hasta hace poco no había sido conocida ni aun en tiempos de guerra.

Al mismo tiempo hemos sido testigos de una integración y centralización dentro de la estructura administrativa federal. Como hace ya muchos años hizo observar John A. Fairlie, la primitiva concepción de un jefe de departamento en Inglaterra y en los Estados Unidos lo consideraba sin autoridad para dirigir la actuación de sus funcionarios subordinados, "pero, como resultado de un siglo de evolución, la administración nacional ha pasado a ser centralizada en espíritu y práctica, así como en forma". Para complicar todavía más el cuadro nos encontramos con que las nuevas preocupaciones administrativas abarcan un grupo cada vez mayor de operaciones técnicas y profesionales comprendidas tan solo por reducidos sectores de aquellos a quienes afectan tales actividades...

El conflicto entre la eficacia administrativa y la teoría del federalismo rígido. Muchas de las críticas contra la ampliación de funciones del gobierno

nacional han estado basadas en el temor de que se destruya el sistema federal de los Estados Unidos, considerándola como anticipación del eclipse completo de los Estados. La siguiente cita caracteriza el sentir de los más acérrimos partidarios de este criterio:

"El equilibrio de poder entre los gobiernos federal y estatal es incompatible con la entremetida actividad de la Junta de Rehabilitación Vocacional y del Departamento de Agricultura, que meten sus codiciosos dedos en millones de hogares norteamericanos, fomentando en la juventud de la tierra la creencia de que deben contar con el gobierno federal más que con los gobiernos de los Estados."

Tales protestas, que siguen una tradición tan vieja como el *Federalist*, se basan en el supuesto de un inherente y esencial conflicto entre la Unión y los diversos Estados. No obstante, la creciente dificultad para clasificar las funciones de gobierno, como correspondientes al local o al nacional, tiende a revestir considerable importancia. Con una actividad gubernamental que se extiende a campos tales como la salubridad pública, la provisión de un seguro contra los estragos causados por las fluctuaciones económicas, la facilitación de mercados para la agricultura y la industria, la protección de las riquezas naturales, y otras cosas parecidas, la cuestión consiste menos en la división de funciones entre los gobiernos estatal y nacional que en la coordinación de los esfuerzos de ambos hacia la eficaz prosecución de todas las tales funciones. El problema consiste menos en mantener la independencia de los dos niveles que en realizar e instrumentar su patente independencia...

Ajuste de las' políticas nacionales a las peculiaridades locales. Estrecha-mente relacionado con los dos aspectos de la necesidad de descentralización administrativa, que acabamos de estudiar está un último punto que trata del ajuste de la política nacional a las peculiaridades locales físicas y económicas. Decir que un problema es de suficiente alcance o tan crítico que haya de reconocérsele importancia nacional es emplear un tipo de generalización que, aunque acertado, está sujeto a condiciones por quienes están encargados de transformar en hechos la resultante amplia política nacional. El establecer por declaración legal una política en favor, por ejemplo, de la conservación del territorio es reconocer una necesidad que puede ser nacional tanto por su alcance geográfico cuanto por su importancia, pero ello no ha de suponer forzosamente el reconocimiento del "hueco de polvo", el cinturón de trigo y la región de los Grandes Lagos como aspectos diferentes de la cuestión que casi constituye problemas aparte. Lo mismo puede decirse de una política de regulación de mercados en que un centro lleve al cabo un volumen muy grande del comercio total, y el efecto resultante de sus actividades sobre "el mercado" sea tan grande que constituya un problema diferente en todos los aspectos que el relativo al menor centro. Ríos, lagos, montañas, peculiaridades del suelo, variaciones climatológicas, facilidades de transportes, tipos de especialización agrícola e industrial, y hasta la combinación de costumbres sociales, bastan para dar a determinadas zonas, cuyas fronteras no pueden ser fácilmente identificables, el aspecto de problemas separados.

Cuando se adopte una política nacional que afecte a tales zonas, deben

considerar los administradores de la legislación que el éxito de la determinación nacional depende de que la administración se adapte con acierto a las peculiaridades de las zonas comprendidas con el problema. La eficacia de todo el plan no puede estar divorciada de su aplicación en todas las regiones que, en conjunto, constituyen el problema total.

Dificultades que obstruyen la descentralización administrativa

A pesar de la importancia que tiene la necesidad de descentralización en la estructura administrativa nacional, son tan numerosas como imponentes las dificultades en cuanto a la manera de satisfacer tal necesidad. La persistencia del problema a través del tiempo y el hecho de que en la actualidad surja circunstancialmente en las mayores organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, indica en forma que no puede menos que llamar la atención la influencia de tales obstáculos. Al paso que muchos de éstos son peculiares de las funciones llevadas al cabo por las organizaciones particulares, hay cuatro que parecen ser comunes a todas: *a)* la influencia de la tradición y la falta de adaptación consciente a los factores de un medio cambiante; *b)* las exigencias del mando central; *c)* la mencionada cuestión de la influencia en las subdivisiones descentralizadas de grupos locales que hagan presión, y *el)* la dificultad de coordinar las funciones descentralizadas.

La influencia de la tradición. Nadie que haya observado las luchas sostenidas durante los últimos treinta años para llevar al cabo una profunda reorganización de la rama ejecutiva del gobierno federal podrá menos que apreciar la importancia de la tradición como un obstáculo para la inteligente adaptación de la administración pública a los cambios que se producen en otras esferas de la sociedad. Una situación similar existe en muchos Estados y gobiernos locales.

Algunas personas dedicadas al estudio de la administración se han dado cuenta del valor que tiene la flexibilidad administrativa, como indica la siguiente cita que tomamos de uno de los dirigentes del reciente esfuerzo de reorganización federal: "Una organización es un ente vivo y dinámico. Cada actividad nace, tiene sus periodos de desarrollo experimental, de actividad vigorosa y estable y, en algunos casos, de declinación o decadencia. Un principio de organización apropiado para una etapa puede no serlo en absoluto para otra etapa posterior..." El hecho de que los administradores no aprecien este concepto de la organización y su resistencia a revisar métodos consagrados por la costumbre puede que se deban en parte, como indicó Brooks Adams hace ya un cuarto de siglo, al aislamiento intelectual propio de la especialización. La misma observación fue hecha por los expertos regionales del Comité de Recursos Nacionales al estudiar la resistencia de los funcionarios administrativos encargados de las cuestiones relativas a mando y regulación, a reconocer la realidad de la región.

Sean cuales fueren las causas de esa resistencia, el hecho de que exista es motivo de preocupación cuando las condiciones del gobierno reclaman la flexibilidad de la descentralización, pues, como ha hecho observar Merriam . . .

"al final el sistema sobrecentralizado es causa de su propia muerte, aplastado por las imposibles cargas que se ha dispuesto a soportar. Todas sus buenas intenciones no evitarán la catástrofe".

Exigencias del mando central. La mayor parte de las ventajas que supone establecer una política nacional relativa a los problemas que ocupan la atención del gobierno federal pueden fácilmente perderse si se destruyen por una excesiva descentralización los medios del mando desde lo más alto. Pero la misma idea del mando central en una organización grande supone un grado de selección de las materias que revistan la debida importancia para merecer el continuo examen de los funcionarios más altos. El meollo del problema consiste en decidir cuáles sean las cuestiones que habrá de manejar la oficina central y en arbitrar los medios necesarios para seguir la práctica de la autoridad delegada de manera que se logre una adecuada uniformidad sin ahogar la flexibilidad y la iniciativa en la periferia. Pero entre los dos extremos de decidirlo todo en el cuartel general o dejar los cargos del interior completamente independientes hay una zona imprecisa a través de la cual habrá que trazar una línea divisoria según las distintas necesidades de cada organización.

Para complicar más el problema existen condiciones y circunstancias en la administración pública que hacen que sus dificultades en este respecto sean mayores que aquellas bajo las cuales hayan de operar otras organizaciones. El servidor público ha de guiar todos sus actos por la ley, tal como han declarado la legislatura, los tribunales y funcionarios tales como el contralor general de los Estados Unidos. Bajo tales circunstancias no ha de sorprender que un jefe de departamento o cabeza de negociado que tenga sentido de responsabilidad se resista a tener a sus subordinados en una posición que invite a censuras contra esos guardianes de la ley. La necesidad de responsabilidad en el servicio público exige, pues, no sólo sostener una política administrativa consistente sino también proceder correctamente de acuerdo con la ley.

La manera de verificar el uso que de la autoridad delegada hagan los subordinados consiste en seguir dos normas generales: la autorización previa y la revisión subsiguiente de los actos realizados.

Lo primero incluye reglamentos y la aprobación de decisiones sobre cuestiones no usuales ni previstas en los reglamentos. Lo segundo supone informes, rendición de cuentas, auditorías y así por el estilo. Allí donde el trabajo de organización pueda reducirse a unidades moderadas se facilita no poco una fiscalización del segundo tipo. Pero a pesar de esos métodos de fiscalización y su facilitación por el uso del teléfono, el telégrafo, las máquinas estadísticas y las conferencias del personal, constituye un obstáculo persistente contra la descentralización lo que se ha denominado "la general irresolución de los jefes de la administración central para delegar facultades reales y suficientes".

La descentralización y la influencia de los grupos presionomes locales. Cuando se delega mucha autoridad en los funcionarios de fuera del centro existe siempre el peligro -acentuado cuando es débil la fiscalización central- de que las orientaciones o políticas se vean indebidamente influidas por

aquellos individuos y grupos particulares que están en contacto más estrecho e íntimo con el interior que los funcionarios superiores. Tal peligro proviene no sólo de grupos locales sino también de representantes locales de los más poderosos grupos nacionales.

Así como a primera vista cabe preguntar si las presiones se harán sentir más en el interior que en el centro, un ulterior examen sugiere esta posibilidad. Los funcionarios del interior, o sea, de fuera del centro, incluso cuando tienen considerable autoridad, son subordinados y habitualmente pagados según tal supuesto. Además, el prestigio de un funcionario local es lógico que sea menor que el de un hombre cuyas atribuciones y responsabilidad abarcan un extenso territorio. Por tales razones los funcionarios de fuera del centro -con algunas excepciones personales, desde luego- pueden considerarse menos bien situados para resistir presiones de influencia, especialmente cuando ésta adopta las más sutiles formas de adulación, suma deferencia, ayuda personal y favores sociales.

Las consecuencias de una afortunada presión sobre las unidades de un sistema descentralizado, si se comparan con una influencia análoga sobre una oficina central, pueden también ser más graves. Si bien la modificación de una política administrativa nacional para adaptarla a los deseos de un grupo organizado puede limitar la efectividad de un programa, es probable que, por lo menos, no destruya la uniformidad geográfica deseable. Además, si el grupo es realmente representativo de un gran sector de opinión en el país, tal influencia puede incluso llegar a ser deseable. No obstante, si la influencia local llega a adquirir grandes proporciones, será fácil que produzca tales diferencias entre las políticas seguidas por los funcionarios foráneos, que la política nacional resulte una ficción,

Si bien estas consideraciones se refieren a posibilidades y no a casos concretos conocidos por el autor, no es menos cierto que constituyan una dificultad considerable para el buen resultado de los esfuerzos realizados en pro de la descentralización. Es muy probable que tales dificultades no constituyan por sí mismas motivo suficiente para adoptar un sistema centralizado, pero exigen que se aguce el ingenio para arbitrar medios de defensa para la descentralización a base de mecanismos de fiscalización, labor personal positiva, conferencias de los empleados con los funcionarios superiores, y otros medios análogos.

Coordinación de unidades descentralizadas. En toda gran organización, el justo equilibrio de todas las divisiones de la empresa de manera que el conjunto opere como una sola unidad, llega a ser la piedra angular de la administración. Hay que arbitrar los medios necesarios, en uno o más puntos de la jerarquía, para poder revisar el alcance de las actividades llevadas al cabo, evitar o eliminar conflictos de orientación o de procedimiento, y facilitar el armónico ajuste de todos los elementos integrantes de un vasto programa. Esta coordinación puede lograrse en una organización centralizada cubriendo una zona reducida, donde los jefes de división responsables estén en contacto frecuente con unos y otros y con el funcionario superior a ellos y donde puedan pronto apreciarse los indicios de conflicto. Pero cuando se incluye el elemento del aislamiento físico el problema se complica seriamente, sobre

todo si se ha conferido a los funcionarios del interior una dosis considerable de autoridad. Pueden generalizarse de tal modo la contradicción y la duplicación que puede destruirse toda apariencia de política totalmente nacional, tardando la autoridad central en percatarse de los hechos demostrativos de tal falta de coordinación. Cuando las subdivisiones de la organización están proyectadas para atender a problemas de zonas que no sean uniformes ni en extensión ni en ubicación de su cuartel general local, es todavía mayor la posibilidad de tales contingencias.

Bajo tales circunstancias es preciso que se mantenga la coordinación central y solamente puede delegarse al interior la autoridad en materias tales que no puedan dar lugar a conflictos con otras unidades o solamente en el grado necesario para que pueda contarse con los medios necesarios para asegurar la debida autoridad coordinadora en el interior. Esto último puede intentarse a base de contar con servicios funcionales o de proceso, como son personal, informes y ajuste de conflictos que afecten a sus particulares deberes, arbitrando un procedimiento tipo para las apelaciones contra decisiones adoptadas por funcionarios del interior, fijando los límites jurisdiccionales y limitando el número de ciudades que sirvan de cuartel general, nombrando comités de tipo informal para la coordinación regional y local, o fijando regiones coordinadoras encabezadas por un coordinador regional con autoridad para gestionar la coordinación y resolver conflictos. Pueden emplearse otros sistemas o combinaciones de ellos. El hecho de que cada uno tenga sus deficiencias acentúa los problemas de coordinación que presenta la descentralización administrativa. El coordinador regional, por ejemplo, puede subvertir el principio de unidad de mando.

Ventajas y desventajas de la descentralización

Al paso que el estudio anterior comprende las principales razones en favor de una política de descentralización administrativa e indica las más notorias dificultades que ello ofrece, es oportuno señalar brevemente sus posibles ventajas y desventajas a manera de resumen, añadiendo otros puntos que, si bien no de primera importancia, constituyen de todos modos una parte del problema.

Tal como se ha expuesto más arriba, cabe esperar que la descentralización administrativa facilite la fiscalización y participación popular. Especialmente cuando una política nacional afecta en lo íntimo a las vidas de un gran número de personas, los ejecutores habrán de estar también en contacto con las demandas de las personas afectadas. Además, la exención de normas restrictivas por una autoridad central permitirá un grado de flexibilidad en la aplicación de favores y restricciones legales, lo cual fomentará un espíritu de saludable experimentación. La mayor autoridad discrecional de los funcionarios del interior y su más vigorosa representación de las necesidades locales a los cuarteles generales dará por resultado la adaptación de los propósitos nacionales a las peculiares condiciones locales.

Al mismo tiempo, la descentralización en la administración federal debería, como ya se ha advertido anteriormente, fomentar la efectiva cooperación

de los tres niveles gubernamentales para el ejercicio de funciones relacionadas entre sí o interdependientes. El estrecho contacto personal combinado con la libertad para improvisar contribuiría no poco a eliminar barreras artificiales entre las diversas jurisdicciones. Asimismo, puede aplicarse la descentralización a una mayoría de departamentos o funciones en el gobierno nacional, todas aquellas actividades relativas a un problema especial de zona pueden coordinarse en el interior.

Existe además la posible ventaja de eliminar varios tipos de demora y expedienteo prescindiendo de la exigencia de comunicarse frecuentemente con las autoridades centrales antes de comenzar a actuar en los lugares foráneos. Análogamente, tales disposiciones reducirían el congestionamiento del trabajo en el centro y, al poder prescindirse de labores minuciosas, podría dedicarse más detenida atención al planeamiento y las actividades políticas en la cumbre de la jerarquía. Además, estando la capital atestada de gente y habiéndose convertido en un grave problema la falta de espacio para oficinas, la descentralización permitiría que éstas se trasladasen a lugares en que no es tan grave el congestionamiento físico. Asimismo, cuando los funcionarios responsables se encuentran en o cerca de los lugares en que se ha de actuar, pueden reducirse considerablemente los gastos de viaje y otros parecidos.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la descentralización proporciona una ocasión oportuna para mejorar la moral de un gran sector del servicio civil al acabar con una molesta diferenciación que tiende a fomentarse entre el servicio departamental y el mucho más numeroso personal que trabaja en las localidades foráneas. Una verdadera descentralización... exige la delegación de una gran dosis de autoridad discrecional, lo cual a su vez supone aumento de oportunidades para la iniciativa y responsabilidad en el interior, o sea, en los lugares fuera del centro. Tales realizaciones aumentarían inevitablemente el prestigio y la moral de todos los funcionarios empleados fuera de la capital.

La primera desventaja de la descentralización, como ya se advirtió más arriba, es la creciente dificultad de sostener una política que abarque toda la nación, o sea, de conservar la uniformidad necesaria para la eficaz administración de una política que afecte al conjunto del país. Puede que la dirección central sea tan débil que un programa pueda diferir considerablemente en su ejecución de los propósitos que se trató de lograr, y la coordinación de subdivisiones geográficas puede estar tan dificultada que invite a la duplicación y hasta a una política contradictoria.

Además, cuando el horizonte que tengan a la vista los funcionarios se limite al lugar en donde actúan, no será difícil que las políticas que sigan resulten de corto alcance por lo que respecta al bienestar nacional. Esta, desde luego, es una contingencia inherente a todo plan de subdivisiones geográficas, pero resulta mucho más grave cuando la autoridad está descentralizada también. Además, allí donde la estructura administrativa está integrada por un número de unidades pequeñas, es posible que su reducida extensión impida que hagan pleno uso de los servicios técnicos y de los altos grados de especialización que son fuente de eficacia en organizaciones mayores y centralizadas.

Toda vez que el sistema descentralizado requiere un alto grado de competencia por parte de los funcionarios inspectores foráneos, es fácil que el establecimiento de tal sistema aumente los gastos de personal inspector. La necesidad de este tipo de hombres en tales posiciones, combinada con el limitado prestigio de que gozan los empleados foráneos y su posible susceptibilidad a las presiones locales, como ya hemos indicado anteriormente, presenta un problema de personal que puede desacreditar los esfuerzos en pro de la descentralización. Y existe la objeción adicional de que la libertad de que gozan los funcionarios foráneos con respecto a posible coerción de los funcionarios centrales inducirá a una variedad de abusos locales en materias tales como compras, reclutamiento del personal e iniciativas que en el mejor de los casos planteará un difícil problema y en el peor hará el sistema impracticable.

Finalmente, cabe alegrar que el problema de delimitar geográficamente las jurisdicciones presenta obstáculos tales que llegan a restringir seriamente las posibilidades de descentralización. Zonas que hayan sido establecidas teniendo en cuenta una función diferirán considerablemente en cuanto a las requeridas para la administración de otro programa. Aquellas actividades que se basen sólidamente en la cooperación con los Estados, por ejemplo, puede que hayan de emplear como fronteras las que la sean de los Estados, al paso que aquellos proyectos que puedan llevarse al cabo con independencia de las autoridades federales y cuyos problemas no puedan confinarse dentro de las fronteras políticas es fácil que requieran un tipo totalmente distinto de zona. Pero el planeamiento coordinado y la formación política pueden necesitar uniformidad de subdivisiones geográficas. Bajo tales circunstancias es posible que la descentralización no pueda pasar de una esfera muy limitada.

Este resumen de las ventajas y los inconvenientes de una descentralización administrativa indica que ésta debe adoptarse con mucha precaución. Sus peligros pueden ser tan grandes como los del sistema opuesto. Parece lógico, además, que una organización administrativa en acción presente algunas características de las dos tendencias y que, toda vez que ambas han de considerarse no como fines sino como medios para el fin de una administración eficiente, ambas deberán hallarse en toda organización en proporciones tales que aseguren un mínimo de ineficacia.



El trabajo seleccionado a continuación es claramente distinto del precedente tanto en tono cuanto en contenido, aunque está dedicado al mismo tema: el problema de "niveles y relaciones recíprocas", Preparado y expuesto en una conferencia en la escuela graduada del Departamento de Agricultura durante la segunda Guerra Mundial, es una de las notables series que tratan de las relaciones entre Washington y el interior. Su autor es Donald C. Stone, quien ha tenido una variada experiencia en importantes cargos administrativos.

Como podía esperarse, toda vez que fue expuesto por un administrador con práctica a un grupo que contaba con experiencia administrativa, la conferencia es una manera llana y sencilla de tratar el asunto. Los diálogos que integran la parte inicial de la conferencia no siguen el ritmo exacto de la conversación, pero contienen la auténtica manera de sentir los problemas administrativos que ponen de manifiesto.

Como la conferencia de Mr. Stone fue la primera de una serie y vino a servir de introducción, toca sólo de manera muy ligera muchos temas de importancia, pero proporciona una espléndida revisión de muchos de los problemas de niveles y relaciones recíprocas tal como se presentan a un administrador federal.

Relaciones entre Washington y el interior •

DONALD C. STONE

Me propongo comenzar mi estudio de las relaciones entre Washington y el interior llevando a ustedes a un viaje por oficinas federales del interior del país y de Washington. Más bien que dedicarme a una exposición de teoría administrativa he solicitado la ayuda de algunos funcionarios de mi plana mayor para que nos guíe en una inspección sobre la marcha de algunos de los lugares resentidos en esta zona administrativa. Escuchemos a unos cuantos de esos funcionarios tanto foráneos como de Washington manifestar la manera como surgen algunos de sus problemas.

La vida en el interior del país

Se está celebrando en Atlanta una reunión de funcionarios regionales. Están discutiendo un nuevo boletín del interior en que se definen las responsabilidades del interior. Tom Technical está hablando y dice: "Creo que este boletín es suficientemente claro por lo que hace a mis deberes. **Dice** que los representantes en el interior son responsables ante las divisiones técnicas de Washington en cuestiones técnicas, pero están subordinados al director regional en materias administrativas. Todo mi trabajo consiste en asesorar a las unidades de distrito con respecto a sus programas y métodos. Esto es todo trabajo técnico. Esto significa que yo he de informar a Washington y que he de recibir mis órdenes de allí." El director regional: "¡Ohr, ¿de veras?"

• • o

Funcionarios procedentes de diversos distritos de las Montañas Rocosas se han reunido en Denver para celebrar una conferencia. En una habita-

o En *Washington-Field Relationships in the Federal Service* (Washington: 1942), conferencias y documentos por Donald C. Stone y otros. Un tanto abreviado.

ción de hotel, después de terminadas las sesiones del día, están echando chispas tres administradores de distrito. El que procede de Pocatello está diciendo: "Esos tipos de Washington no tienen sentido de la realidad. El distrito de Columbia no es los Estados Unidos. Los procedimientos escritos no sirven; no tienen en cuenta las realidades de las operaciones. Yo no puedo seguirlos y terminar mi tarea. Se quejan si el Congreso trata de aprobar un decreto atando las manos de un administrador con minucias administrativas y ellos van y escriben procedimientos reglamentarios tan minuciosos como si nosotros hubiéramos de actuar como un robot. Una cosa es sentarse en un cómodo sillón en Washington y dictar un nuevo procedimiento y otra muy distinta es tratar de aplicarlo en Pocatello."

El hombre procedente de Salt Lake se manifiesta de acuerdo: "Otra cosa: hay en Washington un centenar de peritos de sillón cómodo ocupados en un centenar de ángulos de nuestro programa. Cada uno de ellos cree que su **insignificante** compartimiento es el más importante de todos, el único aspecto importante, y que hay que dedicar al mismo todo el tiempo disponible."

"Lo que ustedes están diciendo, observa el hombre procedente de Montana, es que estamos sobrefuncionalizados -esta es una expresión un cincuenta por ciento de Washington- y en todo caso estamos sobrefuncionalizados hasta el punto de que no existe la autoridad de línea sobre nosotros. No tenemos uno sino cien amos, que no pueden ponerse de acuerdo entre ellos. La mayor parte de la desorganización del interior existe en la idea de los funcionarios de Washington y en las relaciones entre ellos."



Mientras estemos en San Luis, veamos lo que están haciendo en la *Purities and Derange Commission*. Creo que si ustedes escuchan podrán oír al jefe contestando a su ayudante que le ha hablado de otra visita por el **director** de personal de Washington.

"Mucho es el bien que podría hacer si destinase más tiempo del que destinó el año pasado. Por primera vez nadie de la División de Personal de Washington estuvo aquí desde hace dos años. Se presentó el viernes a cosa de las diez, me tomó dos horas de mi tiempo hablándome de la guerra, y a mediodía, de pronto, se excusó diciendo que había de tomar el tren de la una para Nueva Orleans. No estuvo en nuestra sección de personal, donde Ross estuvo esperando, cargado de preguntas... ¡Bonito lugar, Nueva Orleans para un fin de semana!"



En el **cinturón** de trigo nos encontramos en casa de un funcionario del interior encargado de una extensa región. Tiene un buen cargo y recibe un substancioso salario... por hacerlo. Está sentado a su escritorio, estudiando **detenidamente** documentos oficiales, cuando le pregunta su esposa: "John ¿cómo fueron hoy las cosas en la oficina? Pareces de mal humor."

"Oh, nada bien, responde él. ¿Sabes el plan que sometí a Washington

para realizar el programa del otoño? Pues bien, hoy he recibido una carta de Mullins, el director, diciéndome que lo abandone. Dice Que no le gustaría a la gente de por aquí. [De por aquí, **figúrate!** ¡Como si él conociera mucho lo de por aquí! Lo Que me quema la sangre es que no sea nadie que conozca estas cosas quien tome las decisiones. Mullins no escribió esta carta, ya lo sé. Estas cosas pasan por debajo de la línea sin que nadie les haga caso allí donde unos jovencitos con dos mil dólares de sueldo pavonean su genio constructivo sobre ellas. **Este** seguramente estaba cansadísimo por sus clases nocturnas de derecho."



En Cansville, Kansas, un director de agencia estatal había estado encargado de tramitar negociaciones entre su oficina regional y Washington para el nombramiento de un inspector de trabajo migratorio. Las negociaciones habían marchado con lentitud, mientras las cosechas maduraban y grupos de trabajadores inmigrantes se amontonaban en las oficinas locales en busca de trabajo, acudiendo a una profusa publicidad de que el programa estatal-federal atendería aquel servicio. El funcionario **está** al teléfono **escu**chando a un desesperado administrador local que le dice: "**Hay** aquí 500 hombres solicitando empleos; se me habría de haber dicho a dónde debo dirigirlos. ¿Qué he de **hacer?**"

"Dígales que se está celebrando en **Washington** una reunión para tomar el té y Que todos los peritos en clasificación están consultando una bola de cristal para ver si la hoja de clasificación para el «inspector de trabajo migratorio» debe decir Que él tiene amplia discrecionalidad o **extensa** discrecionalidad."



Dirigiéndonos al Norte, encontraremos a Smith, el chiflado operador de la oficina de Wabasha de la Barn Debit Administration, agitando una voluminosa circular, de aspecto oficial.

"Oiga, jefe, ya podemos cerrar la tienda si hemos de adoptar esta nueva política sobre préstamos. Esto puede aplicarse a los **agricultores** de Nueva Inglaterra, pero nunca funcionará con nuestros agricultores aquí en Dakota del Sur. Esto indica con toda seguridad que la mente del jefe de la **sección** de préstamos no se ha apartado nunca de Nueva Inglaterra, aunque hayan trasplantado su cuerpo a Washington, para ocupar el bonito despacho en el Cuarto 210."



Descendiendo hacia Dallas, encontramos al examinador de quejas local en la oficina de Bulova de la Survival of the Fittest Benefit Administration **muy** sobreexcitado y colorado. Está diciendo al gerente:

"¿Qué le podré decir hoy a esta pobre señora? Esta es la séptima **v**ez

que viene citada para saber en qué estado se halla su reclamación. La primera semana estuvimos pensando si la cuestión habría de resolverse en Washington. La segunda semana el negociado regional estaba buscando su reclamación porque no se había tomado nota de su recepción. La tercera semana el director regional y el fiscal regional estaban discutiendo acerca de si habría de turnarse aquí o enviarla a Washington; la cuarta semana pasaba por el pugilato entre la unidad receptora y la unidad registradora en Washington; la quinta había un desacuerdo entre los adjudicadores y los revisores de reclamaciones acerca de la cantidad a que tenía derecho la señora, Después, la sexta semana los abogados de Washington intervinieron y plantearon la cuestión de si la señora tenía o no derecho alguno. Esta semana me dijeron que la reclamación se había sometido a la atención de uno de los miembros de la junta especialmente interesado en la cuestión relativa a la elegibilidad de la reclamación. ¿Qué puedo decirle ahora a esta señora? Ella es muy inteligente; se ha proporcionado una copia del acta y está refiriéndose a la sección 103q y diciendo: ca mí me parece que la cosa está bien clara; no puedo comprender que pueda haber ninguna dificultad».

La vida en Washington

¿Y cómo es la vida en Washington? Primero iremos al Departamento del Exterior a ver al ayudante del subsecretario. Encontramos allí también a John Weary, jefe del *Choru« Service* (Servicio del Coro), quien está diciendo al impaciente ayudante del subsecretario: "Lo siento, pero realmente no puedo darle esta información. Telegrafíé a nuestra oficina en Denver hace ya una semana y acabo de recibir un telegrama de contestación diciendo que el superintendente estaba fuera y que no había autorizado a su ayudante a transmitir tal importante información durante su ausencia." El ayudante del subsecretario: "Yo, pobre de mí, siempre me extrañé de que el secretario quisiera que el Chours Service fuera transferido desde el Departamento de Horticultura".



Supongamos que hiciésemos nuestra próxima parada en la calle V, edificio de la DPQ Administration por solo un momento -la octava habitación para la Administración en el año fiscal de 1942 y el quinto de sus trece edificios. Allí vemos a I. M. Harassed, jefe, muy trabajador, de la División del Interior. Se recuesta en su silla, enciende su pipa, y filosofa dirigiéndose a su nueva mecanógrafa: "Para todos esos negociados del interior yo soy un piojo. Yo soy el tipo que niega a Keokuk una alfombra nueva; a Fort Wayne un nuevo gabinete de aprovisionamientos; a Dallas una librería; a Spokane un refrigerador para el agua, y así sucesivamente. Cada oficina del interior cree que es la más importante y que son perfectamente justificables cada una de sus excentricidades. ¿Como si el Negociado de Presupuestos y el Comité de Subsidios nos dieran a nosotros el dinero que cansí-

deramos necesario para la marcha de nuestras oficinas del interior! ¿A dónde iríamos a parar si dejásemos que ese dinero se fuera en cortinajes de seda y en escritorios de caoba? Y desde que soy yo quien ha de decidir a qué ha de darse preferencia, creo que soy más popular que Frankenstein,"



En otra agencia el jefe de una división de servicio está hablando con el administrador:

"Habrá usted de poner la censura en el lugar correspondiente. El jefe de operaciones no me envía aquellos papeles de Cincinnati. ¿Cómo puedo yo ser responsable por el programa de reclutamiento si sus hombres del interior me crean un cortocircuito?"



El director de CRA está celebrando una conferencia con sus hombres del interior. Ellos han descubierto su punto flaco de trabajar en el vacío al preparar instrucciones para el interior y dar órdenes imposibles de cumplir debido a su ignorancia de las condiciones del interior. Dice el director:

"¿Para qué tenemos funcionarios del interior sino para que nos digan cuáles son las condiciones del interior? Hay una razón por la que estén ustedes aquí y otra por la que gastemos tanto tiempo en desarrollar un programa de información de trabajos. Desde hace dos años he estado esperando esto y la idea todavía no ha rozado la superficie."

El tesorero del RDF está chillando a su jefe de estadística: "Ya estamos a diez del mes y todavía me faltan los informes de seis regiones. ¿No podría hacer usted algo en esto?"

"Mi querido Roberts, si tiene usted alguna idea de la manera de hacer que esos muchachos del interior se den cuenta de que cada mes ha de terminarse más pronto o más tarde, pásemela, Una v otra vez les he enviado circulares diciéndoles que preparen los informes pronto, pero cada vez parece que les viene de sorpresa cuando se ha acabado el mes. Ahora no me diga que los despida, pues los nuevos harían exactamente lo mismo,"

Organización de las oficinas del interior.

Al desarrollar una organización para llevar al cabo un programa, es necesario primero determinar qué clase de actividades habrán de ejercitarse y cómo habrá de hacerse el trabajo. Sólo después de poner esto en claro podrán determinarse los tipos de unidad de organización, los centros de coordinación y los servicios del personal. A pesar de que éste, a mi juicio, es el concepto racional, la mayor parte de las organizaciones se han desarrollado desde arriba yendo hacia abajo, en lugar de que el nivel de las operaciones fuese de abajo arriba. La única razón de existencia de las agencias federales es prestar servicios públicos, para beneficiar o servir a los ciudadanos, y esto supone tratar con los ciudadanos allí donde éstos se encuentran, es

decir, en el interior. La norma administrativa de regiones y distritos y de las unidades que operan en el interior debe, por tanto, establecerse en relación concreta con la tarea determinada que haya que realizar. Desgraciadamente, no es esto lo que siempre ocurre en la práctica. Las fronteras regionales han sido muchas veces trazadas sin tener en cuenta las realidades de los factores que han de operar sino más bien sobre la base de algo trazado en el vacío allá en Washington o trasplantado de otro programa de carácter distinto. Una vez establecido un programa, generalmente, en las primeras etapas del mismo, parece no haber conciencia de que la experiencia administrativa o un cambio de dirección en el programa puede exigir cambios en la organización o en el procedimiento **administrativo**.

Los **más** altos funcionarios responsables de Washington tienden a creer que es imposible delegar autoridad en los funcionarios del interior a **menos** que exista una rígida fiscalización desde el cuartel general. Los funcionarios del interior, por muy bien que hayan sido seleccionados, **cometerán** errores -todos los cometemos- y no siempre actuarán como habría actuado el funcionario del cuartel general si hubiese estado en el interior; y viceversa. Esto puede **darse** por descontado. Pero esto no **significa** que no se pudiese realizar una labor mucho mejor si a los directores del interior se les diese una autoridad a tono con sus responsabilidades. Realizando las transacciones **fuera** de Washington y cultivando la relación entre éste y el interior como norma de política establecida así como prestando ayuda en asuntos difíciles, el sistema de libertad de acción produciría mucho mejores resultados que la circunscripción reglamentada.

Corre parejas con esto la necesidad de unidad de mando sobre todos y cada uno de los funcionarios del interior. Si carece de jefe un funcionario del interior se producirá la anarquía, con los jefes de las diversas funciones o servicios informando administrativamente a sus iguales en el centro de Washington. La unidad de mando no ofrece problemas cuando el funcionario del interior está ejecutando un programa de propósito unificado, como la WPA, la División de Horas y Salarios y la Administración de Veteranos; aquí puede ponerse fácilmente a un funcionario regional o estatal bajo la plena dirección y autoridad de una sola persona. Pero el problema se hace más difícil cuando nos encontramos con agencias de finalidades múltiples como la Junta de Producción de Guerra y la Agencia de Seguridad Federal. No **sería** fácil, por ejemplo, poner bajo una sola dirección todas las operaciones del Departamento de Agricultura en una región. Cuando los programas son tan diversos, las personas responsables en el interior de un determinado programa **SON** enviadas a lugares demasiado alejados por necesidades de despachos de aduana y cosas semejantes, desde la subdivisión o el **departamento** en Washington que tiene la responsabilidad por aquel particular programa. De todos modos es indispensable, en un grado u otro, la correlación de actividades en el interior. La responsabilidad de los funcionarios **regionales por** lograr esa correlación **variará** grandemente según el punto hasta el cual las actividades o las agencias estén encargadas de un programa **simple** o uno con multiplicidad de propósitos. En todo caso es preciso que **nuestro** ingenio administrativo se aplique con pleno vigor al departamento

y a perfeccionar los sistemas para coordinar la labor del departamento y la de las diversas ramas cuando se proyecta por el interior.

Finalmente, me gustaría insistir en la necesidad de proveer a las oficinas del interior de los instrumentos necesarios para la ejecución de lo que les está encomendado. El gerente de una oficina del interior grande debe dedicarse con ahínco al planeamiento presupuestario, a la dirección del personal, al planeamiento del programa y debe contar con una plana mayor que colabore con él en la dirección y coordinación de las operaciones. No puede contentarse con el presupuesto y la plana mayor de Washington para cumplir con sus obligaciones en la gerencia, como demasiadas veces parece ser el criterio que prevalece en Washington. Desde allí pueden ayudar, pueden fijar políticas y procedimientos, pueden proporcionarles otros tipos de ayuda directa e indirecta, pero si él ha de ser gerente, ha de contar con su equipo de instrumentos de gerencia al alcance de la mano para poder utilizarlo en todos los aspectos de su organización del trabajo. La habitual tendencia a tratar las operaciones regionales con procedimientos rígidos a través del intento de proporcionar desde Washington todos los recursos de una plana mayor debe terminar si se quiere obtener una eficaz administración en el interior.

Organización del cuartel general para servir al interior

La organización del cuartel general de Washington para servir al interior -fijarse en la palabra servir- es de una gran importancia para una administración eficaz en el interior. Los diversos grupos de programas funcionales con arreglo a los cuales está organizada una agencia, dan inevitablemente por resultado un constante estirar de cada grupo hacia afuera del foco de la agencia para pasarse a focos funcionales especiales. Cada uno de esos grupos funcionales o de programa, al tratar con el interior, provocan una fuerza cenotráfuga circular que procura apartarse de la labor central que haya que ejecutar. El gran problema de la administración de cuartel general consiste en atar juntas todas las ramas técnicas para producir un impacto unificado en las oficinas del interior.

Las ramas funcionales o técnicas insisten siempre en que deben tratar directamente con las oficinas del interior. No obstante, una agencia que lo abarque todo, al menos por lo que respecta a los programas de un solo propósito, requiere que esas especialidades técnicas se unifiquen en una corriente única de contacto con el interior. Esto significa que la línea de autoridad para el interior debe estar bajo una cadena central de mando que vaya desde la jefatura de la agencia, a través de un funcionario o unos funcionarios administrativos de carácter general, hasta los jefes de oficina del interior. Algún funcionario que opere en la línea de mando habrá de ser responsable de *todo* el programa para el interior.

Esto no quiere decir que todos los contactos personales en las diversas ramas técnicas y funcionales hayan de tener lugar a través de este canal Principal. De ser así no podrían menos que producirse embotellamientos, demoras e irritaciones. La mayor parte de los asuntos que hayan de tratarse con el personal funcional del interior por parte del personal funcional y téc-

nico del cuartel general son cosas de rutina y no hay razón alguna por la cual no puedan producirse esos contactos directamente. No obstante, habrán de producirse con el consentimiento de la principal línea de mando. El jefe en Washington de las operaciones del interior, o quienquiera a que él pueda nombrar, tiene como uno de sus deberes más importantes, la tarea de determinar continuamente los tipos de actuación, la clase de informes, las maneras de tratar las materias técnicas que deben ser manejadas directamente entre el personal de las oficinas del interior y las unidades funcionales del cuartel general en Washington sin andar todo el tiempo arriba y abajo a través de la línea principal de autoridad. Tiene la obligación de procurar que salirse de la rutina y de lo que no lo sea es cosa corriente y observada, Y que las oficinas del interior reciban la ayuda especializada, las orientaciones, la **guía** y los planes que necesiten. Análogamente, es también de su incumbencia asegurar que los directores del interior creen organizaciones y ejecuten programas de acuerdo con las políticas establecidas por la plana mayor de la agencia de Washington.

Idea en Washington de je/atura contra inspección

He mencionado los inconvenientes de fiscalizar las transacciones ~~en~~ lugar de inspeccionar las operacioues del interior. Este punto justifica cierta elaboración, ya que es uno de los principales puntos espinosos en las relaciones entre Washington y el interior. En los estudios de la Oficina de Presupuestos relativos a la administración de departamentos y agencias encontramos las características comunes: los funcionarios del cuartel general no pueden creer que pueda fiscalizarse a los funcionarios del interior a menos que se proceda a una revisión, transacción por transacción, de la labor realizada en el interior. Hay, desde luego, notables excepciones.

Permitásemme repetir -pues ello exige constante reiteración- que bajo programas cuyo carácter es esencialmente el propio de un servicio interior, la tarea del personal de Washington consiste en formular los programas, establecer la política que haya de seguirse, fijar normas tipo y algunos de los especiales procedimientos, y crear una organización del interior que sea competente para administrar y a la que se permite administrar los programas. Estas cosas no pueden hacerse desde lejos por el personal de Washington; el personal del interior ha de tener participación en todo ello. Política, programa y procedimientos deben desenvolverse y reevaluarse constantemente de acuerdo con la marcha de las operaciones y la experiencia administrativa y, con pocas excepciones, la experiencia se adquiere en el Interior. ~~Es~~ una tontería fijar una política que no pueda sostenerse en la línea de fuego; es perder el tiempo elaborar planes de organización de tipo fijo para las oficinas del interior a menos que se adapten a la realidad y a las medidas de una determinada ~~sítnaeíén~~. Es inútil trabajar para establecer normas tipo de operación si no se ajustan a las condiciones de una determinada zona, o establecer un tipo o molde rígido si no puede adaptarse a las condiciones variables del conjunto del país. Es malgastar esfuerzos el preparar reglamentos o instrucciones que el personal del interior no vea con agrado o no comprenda. Evidentemente, el personal del interior debe participar en todas

esas tareas. Si una agencia envía boletines que contengan políticas y procedimientos básicos que dejen "frío" al personal del interior, tal agencia deberá poner una marca negra en su libro mayor.

La verdadera tarea del personal de Washington consiste en ayudar a hacer este trabajo al personal del interior. Esto supone supresión del concepto "directivo", presupuestos para artículos de línea, revisión de operaciones, auditorías previas de asuntos en discusión y, lo peor de todo, el haber de escribir extensas cartas y memorandos antes de que pueda emprenderse una actuación que precisa con urgencia. Todas esas cosas matan la iniciativa, asfixian la administración, ponen en berlina al gobierno. La delegación de autoridad debe ser de verdad y no limitarse a estar en el papel. Tal delegación de autoridad debe seguir el espíritu de un alto funcionario de una de las agencias federales que recientemente dijo a sus gerentes del interior que siguieran adelante y actuasen cuando fuera necesaria la actuación, aun violando reglamentos, si fuere necesario, dando de ello cuenta después a su agencia. Únicamente con esta clase de administración podremos esperar que se sientan atraídos por el servicio del interior funcionarios capaces, responsables y de amplio criterio.

Este sistema eliminaría casos de agencias del interior puestas en peligro por presupuestos que fueron preparados para ellas sin darles ocasión para hacer conocer cuáles eran sus necesidades. Aplicando esta filosofía no podría darse el caso de que un empleado nuevo entrase en el despacho de un dirigente del interior que no hubiera oído nunca hablar de él y le dijese: "Me ha enviado el señor tal y tal, su director de personal, en Washington, el cual me dijo que he de ser el ayudante ejecutivo de usted." Ya no habrían de ir representantes del interior en Washington y presentarse en los cuarteles generales regionales y en las oficinas del interior para proceder a una investigación como parte principal de su técnica de revisión de los progresos en el interior. Ni informarían los funcionarios del interior que todo va bien y que no hay problemas ante la perspectiva de una visita del personal del cuartel general...

Rotación de personal

En los ejemplos dados anteriormente podrá verse la frecuencia con que el personal del interior tiene escaso conocimiento de los problemas a que se enfrentan los funcionarios de Washington y, a su vez, el personal de Washington carece de elementos para apreciar la labor realizada en el interior. Yo hago hincapié en recomendar que se adopte de una manera más general la rotación del personal. Los funcionarios de Washington deben tener conocimiento de lo que ocurre en el interior, haciendo viajes en la mayor medida posible para palpar la realidad, y los funcionarios del interior deben a su vez ser reclamados desde Washington para desempeñar allí importantes encargos. Además, el personal de una oficina de distrito habría de trasladarse periódicamente a otras oficinas de distrito. Los dividendos que estas prácticas proporcionarían serían pingües, tanto por lo que beneficiarían a cada uno de los empleados como por las ventajas que proporcionarían a las operaciones y a la administración de cada dependencia.

En la mayor parte de las dependencias no se presta la misma atención a los empleados del interior, por lo que respecta a sus ascensos, como la que se presta a los empleados de Washington. Estos últimos están en más próximo contacto con los altos funcionarios y con los funcionarios de personal que deciden tales cuestiones. Un plan sistemático para revisar el personal del interior con vista a los ascensos procedentes, los ceses y la rotación de empleados ayudaría a que se diese un trato más equitativo a todos los empleados.

El arte de la comunicación

Otra esfera en que deben mejorarse las relaciones entre Washington Y el interior es la de la comunicación: comunicación del interior con Washington y de Washington con el interior. Este es solamente un aspecto, pero el aspecto más difícil, en la cuestión relativa a la comunicación entre personas y unidades dentro de una organización.

La finalidad de la comunicación es, a mi ver, *informar*, transmitir ideas, instruir. La vida de la administración depende de la adecuada comunicación, ya sea una forma de discusión directa entre superior y subordinado, ya en la de conferencias, llamarlas telefónicas, cartas, memorandos, órdenes, circulares, manuales, o lo que sea. La información debe ir desde la línea de operaciones hasta la cumbre, a fin de que la dirección y política de esta última sea fundamentada, y las decisiones e ideas que broten de la cumbre lleguen hasta las mismas raíces de la organización; si están bien planeadas, el resultado será una actuación productiva.

La libre corriente de la información desde el fondo hasta lo alto y desde lo alto hasta el fondo es vital para la dirección eficaz. Frecuentemente la base de las críticas que formulan los funcionarios del interior al sostener que Washington no conoce los problemas del interior proviene de la falta de personal del interior para informar al centro. En unas cuantas agencias -y creo que está aumentando su número- la dirección en lo alto ha establecido a su alrededor un sistema y ha ensamblado una cadena de relaciones con el personal que estimula la trasmisión hacia arriba de los cambios de procedimiento sugeridos, problemas que hay que resolver, dificultades con que se tropieza y remedios propuestos. En cambio, en otras agencias los más altos funcionarios se han propuesto, y lo han logrado, encerrarse en una torre de marfil. Los obstáculos que impiden la debida trasmisión de informes en las agencias de gran volumen habrán de superarse a base de sensibilidad por parte de la dirección en la cumbre acerca de estos problemas de comunicación, inteligentes políticas sobre personal y persistencia en la tramitación de consultas en todos los niveles. Ello contribuirá también a hacer más inteligibles las Instrucciones, los boletines, las cartas, los memorandos de carácter administrativo.

No menor importancia reviste el problema de las comunicaciones en las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Si el empleado del interior está bien informado acerca de las materias administrativas así como de los programas, podrá tratar con los ciudadanos de una manera más inteligente e inteligible, lo cual supone colocar al gobierno federal ante los ojos de los

ciudadanos. Toda vez que los departamentos administrativos no están sujetos directamente a la intervención popular, pesa sobre los administradores la gran responsabilidad de descubrir cómo piensa y cómo reacciona el pueblo. Nos referimos a los ciudadanos en términos generales, no a aquellos que puedan resultar beneficiados por determinado programa. El jefe de toda agencia que haya de tratar con el ciudadano ha de realizar una tarea de preparación de sus empleados para adiestrarlos a comunicarse con el público y tratar con el mismo.

Una de las mayores barreras que impiden la clara comprensión de objetivos y métodos por parte de empleados y funcionarios, y del público ciudadano, es la creciente tendencia de los funcionarios administrativos a presentar sus ideas y orientaciones en un lenguaje especializado. Cuanto más hondos nos metamos en este lenguaje especializado, en esta jerigonza de palabras altisonantes, más lejos pondremos las ideas de la comprensión de la mayor parte de lectores. Esto fue muy bien expresado hace algún tiempo por un miembro del Parlamento, quien escribió al *London Times* que si lord Nelson viviese hoy no se le ocurriría decir aquello de que "Inglaterra espera que cada hombre cumpla con su deber". La frase del famoso almirante estaría seguramente concebida en los siguientes términos:

"Inglaterra espera que, por lo que respecta a la contingencia presente, el personal hará frente a las circunstancias y ejercerá cumplidamente las funciones que han sido encomendadas a sus respectivos grupos de ocupación."

Tratando de combatir esta tendencia, he pensado muchos veces en cuáles puedan ser los motivos que induzcan al empleo de esta jerigonza. ¿Es un intento por hacer que la administración parezca misteriosa, difícil y complicada? ¿Procede esto de la persistente reverencia que inspira algo denominado "técnico"? ¿Creen los funcionarios que revestirán su condición de dignidad, obteniendo quizá más altas calificaciones en el servicio civil si cubren su labor con un impenetrable velo de palabras? A veces creo que se nos podría acusar justificadamente de ser un grupo profesional adolescente que sierra los robles silvestres de una alta terminología sonora con la vana esperanza de que de este modo resulte la administración una cosa más científica. Creo que hemos llegado a una madurez y un avance suficiente para ver lo que hay de falso en tales razonamientos. La administración debe sostenerse **con** sus propios pies y estos pies, en realidad corazón, cerebro, sangre, deben servir de ayuda para la comprensión de las ideas por los empleados de las agencias y por el público en general. Yo creo que un precepto infalible para lograr esta finalidad es la sencillez más que la complicación de la palabra hablada o escrita, que es el principal vehículo de la actuación administrativa.

TERCERA PARTE

Personal

Valores en conflicto y tendencias emergentes

Los comentarios sobre la historia del movimiento personal en los Estados Unidos establecen habitualmente una distinción entre una primera fase designada como "cruzada en favor del principio del mérito" y una fase posterior designada como "una transición desde conceptos de «policía» negativos a positivos conceptos «directivos». Una apreciación de las técnicas y los problemas que son el tema y el contenido de la moderna administración en cuanto a personal depende de la comprensión de esas dos fases y de las distintas fuerzas, a veces en pugna, que se han puesto en operación.

La cruzada en favor del principio del mérito estaba basada en una reacción contra el bajo tono de la política norteamericana en los decenios que siguieron a la guerra civil. Tenía por objeto liberar las "instituciones republicanas" de la grosera corrupción y deplorable ineptitud resultantes de la aplicación política de la fórmula "los despojos para los vencedores". Pretendía "mantener a raya a los bribones" y su principal mérito fue que era una prueba tanto de honestidad y pureza como de competencia.

La transición desde esta negativa importancia que se daba a evitar la deshonestidad a la nueva importancia positiva -desde luego la verdadera noción de la "administración del personal"- fue el resultado de las fuerzas puestas en movimiento, en todo el conjunto, varios decenios después. Tales fuerzas fueron principalmente las relacionadas con el Scientific Management o dirección científica, y surgieron de la administración de negocios particulares. Las personas dedicadas al estudio de la administración tomaron no escaso bagaje en ideas y técnica de la administración de negocios (y en menor proporción de fuentes como los estudios constitucionales y extranjeros), adaptándolas más o menos a la esfera pública. De la administración de negocios tomaron una idea de verdadero peso: la idea de la *administración* o dirección del

personal, bajo o por el director ejecutivo; una nueva importancia acerca de la competencia, eficiencia y plena utilización de todos los «recursos humanos».

La nueva importancia positiva se colocó encima, no la sustituyó, de la vieja importancia negativa. Las dos se mezclaron, ideológica y profesionalmente, resultando de ello aciertos y anomalías. En la actualidad se observa una tendencia a prescindir de las ideas primitivas y los «progresistas» en materia de «administración de persona!» creen que las actitudes y técnicas pasadas de moda constituyen un serio obstáculo para lograr una buena administración de personal moderno en el gobierno. Pero al mismo tiempo la cruzada en favor del principio del mérito no ha sido aún vencida por completo. Desde luego, la designación política a cargos en que «no se hace política» se halla todavía en práctica en importantes esferas del gobierno, tanto federal como estatal y local, a pesar de tres cuartos de siglo de esfuerzos para acabar con ello.

Esta sección comienza, por tanto, con una rápida pero directa ojeada al sistema de "patronazgo". Los dos trabajos que presentamos fueron escritos hace más de diez años. Pero según la persistencia y profundidad de las ideas que contienen, dejando aparte referencias a nombres y fechas contemporáneos, podrían haber aparecido hace una generación o hace un mes.

Al paso que para la mayor parte de las personas resulta tan evidente como un axioma de la geometría euclidiana el que los nombramientos deberían basarse en el mérito —y los profesionales que se dedican al estudio de la administración están casi tan lejos de estar dispuestos a declararse en favor del nombramiento político como lo está un sacerdote de declararse en favor del pecado— la cuestión no es tan sencilla como parece a primera vista. La defensa del sistema de patronazgo que se presenta más abajo no se incluye a humo de pajas. Está llena de ideas dignas de mucho más seria atención que la que habitualmente se les concede. El peso de las pruebas y la opinión de los expertos están enérgicamente contra el sistema de los despojos; pero la persistencia del nombramiento político en una extensa zona después de tres generaciones de reformas ¿no indicará que los reformadores no tuvieron en cuenta todos los hechos?

Ciertamente, las cuestiones que esto implica llegan al corazón del sistema constitucional norteamericano. ¿Es necesario el patronazgo para compensar las «deficiencias» de la separación de poderes, la división en tres ramas del gobierno? ¿Podrían los partidos —generalmente reconocidos como esenciales para la democracia— subsistir en Norteamérica sin el patronazgo? ¿Resultarían tajos partidos, como alguien alega en contrario, realmente robustecidos por

la completa eliminación del patronazgo, lo cual les permitiría cumplir su misión de presentar ideas y soluciones al no distraerse con nimiedades?

Otra serie de preguntas se amontona alrededor del significado y los métodos de la democracia. ¿Puede determinarse el mérito completamente aparte de la responsabilidad política? Si los métodos jacksonianos para asegurar el sentido de responsabilidad política están anticuados y son peligrosos ¿con qué se van a reemplazar? ¿Se ha enfrentado de lleno con esta cuestión la administración pública y le ha dado una respuesta adecuada?

El primero de los dos trabajos es una defensa del patronazgo como un principio productivo tanto de democracia cuanto de eficiencia. Está presentado bajo el nombre de William Turn, aunque el autor del presente libro está informado de que dicho nombre es un seudónimo. Sea quien fuere el autor, la obra es buena. El lenguaje es auténtico, como lo es la argumentación. El autor del segundo de los trabajos seleccionados, que sostiene una tesis contra el patronazgo, es Betsy Knapp, persona dedicada al estudio de la administración que cuenta con experiencia práctica de la vida pública. Ambos trabajos están sustancialmente resumidos.

En defensa del patronazgo o

WILLIAM TURN

En una época en que se da gran importancia al valor de la opinión de los llamados "expertos" hay algo ilógico en los histéricos ataques contra el patronazgo que se lanzan en la actualidad con escaso o ningún conocimiento de lo que se trata.

Casi treinta años de experiencia política práctica me han permitido penetrar en la esencia del tema, y según mi modo de pensar, los contrarios al sistema del patronazgo son culpables de un acto antipatriótico contra un parte inherente y necesaria de nuestro sistema político norteamericano. La verdadera caUSA que introdujo el sistema del despojo fue el triunfo de la democracia. Hoy perdura el único sistema realista que permite a las mayorías moldear la política del gobierno.

Por qué hacen falta los constructores de partidos

Si el pueblo como un todo ha de tener realmente voz en la dirección del gobierno, ha de estar organizado. Es más (y esto va a causar un terrible choque a los reformadores de ojos rutilantes) hay que empujar, instar,

• De "Mejoras en el personal al servicio del gobierno", *Annals*, vol. 189 (enero, 1937), págs. 22-28. Reproducido con autorización de *The Annals Of the American Academy Of Political and Social Science*. Resumido.

arrastrar a la gente para que vaya a las urnas a ejercer el derecho de sufragio que tanto costó conseguir. Millares de personas no votan nunca porque la época de su inscripción o registro como votantes pasa antes de que la campaña despierte su interés y no están todavía lo suficientemente interesadas para hacer el esfuerzo de irse a inscribir. Otras se manifiestan salvajemente excitadas con respecto a las ideas o los candidatos entre los días de la elección y abominan del gobierno desde el principio hasta el fin, pero se olvidan de todas sus objeciones el día de la elección. Para impulsar a la acción a esos perezosos, para asegurar que nuestra forma democrática de gobierno sea verdaderamente democrática y representativa de una mayoría de *todo* el pueblo y no solamente de unos cuantos egoístas, resultan esenciales las organizaciones de partidos militantes. Éstos deben estar ejercitados y adiestrados, hay que trabajar de firme con los pelotones torpes, y en ocasiones hay que proceder a un desfile de tipo militar.

Este trabajo requiere la labor de muchos hombres, los cuales deben clasificarse como capitanes, jefes de ciudad, representantes de distrito. En las épocas de empadronamiento y en los días de elecciones debe haber pelotones, telefonistas, transporte gratuito y generalísimos de amplio radio. Cada día del año los jefes uel partido se han de ocupar activamente de las tareas que requiera la organización, estando en estrecho contacto con las grandes masas, con las personas de tipo medio, cuya participación es vital para todo proceso democrático auténtico, instruyendo acerca de su modo de pensar, y exponiendo para la gente la interpretación de las orientaciones políticas a que van a ajustarse.

Ahora bien, algunos hombres trabajan por amor y otros por la gloria. Pero la gloria alcanza solamente a algunos de los más destacados dirigentes; no puede servir de incentivo para todos, incluso para aquellos cuyo amor debe permanecer vivo. Existe en la democracia la idea esencial de que los jefes saldrán del pueblo. Deberán pertenecer a la clase que vive como ellos. ¿Qué puede, pues, ser más razonable sino que los buenos ciudadanos que han demostrado su capacidad y su devoción a los principios de la democracia dentro de su partido sean escogidos para que presten servicios con responsabilidad en el gobierno cuando haya cargos que proveer? He oído decir que habríamos de estar mejor adiestrados en la escuela como preparación para el servicio público, pero ¿qué mejor adiestramiento puede haber que las lecciones prácticas que forman parte del ordenado y disciplinado adelanto dentro de la organización? El reconocimiento del mérito en las organizaciones de partido, como su reconocimiento en cualquier otra parte, se logra en proporción a los buenos servicios prestados.

Mi experiencia personal ha constituido una clara confirmación de este principio. Después de un aprendizaje que incluía algunas tareas de rutina como el reparto de hojas sueltas y la fijación de cartelones de campaña, comencé a aprender los fundamentos de la organización del partido como jefe de **barriada** y **no** tengo ambages en dar cuenta de mis actividades como tal: ponerme en relación con mis vecinos. Cuando llegaba al vecindario una familia nueva, trababa conocimiento con ellos lo más pronto posible, procuraba introducirlos y hacía que tomaran parte en las actividades de nuestra

comunidad. En la época del empadronamiento no me retrasaba y persistía en llamarles la atención, dispuesto a informarles acerca de cómo y dónde habían de inscribirse, ayudándoles a disponer del tiempo que fuera necesario y formaba listas en que se incluía a quienes tuviesen necesidad de transporte o hubiesen de cuidar de un niño.

Cuando hube probado mi sinceridad y capacidad se me autorizó para ocupar un asiento en los consejos del partido. AHÍ encontré a hombres que tenían la categoría de jefes en la comunidad y que creían honradamente que las orientaciones políticas de nuestro partido redundarían en bien de nuestro pueblo. Eran con frecuencia irreverentes, pero nunca traidores. Se reunían y estudiaban seriamente la elección de candidatos que apoyasen sinceramente las tendencias políticas del partido y que parecieran gozar de la confianza del mayor número de las personas integrantes de nuestra comunidad.

Al acercarse el momento de la elección, era perfectamente natural que mis vecinos y yo hablásemos de los candidatos, y toda vez que mi participación en las reuniones del partido me habían facilitado conocer a los candidatos mejor que la mayor parte de mis vecinos, éstos se complacían en escuchar lo que yo podía contarles. Algunos de los candidatos hablaban en los mítines de nuestro vecindario, y nos gustaban tanto a mis vecinos como a mí las presentaciones y conversaciones informales que les daban ocasión para expresar sus opiniones y hablar directamente con hombres que tenían sus intereses en el corazón. Por regla general la gente no está muy interesada por las ideas abstractas; pero cuando esas ideas se asocian con Juan, r'euro, Pablo, a los que se cunoce como amigos y como jefes, entonces es cuando realmente están cubiertos de carne los huesos de la democracia, y el gobierno es algo que despierta interés y tiene un significado.

El éxito de un candidato representa mucho más que obtener una ciruela del pastel del patronazgo; representa la satisfacción de saber que los asuntos públicos están en manos de colegas en quienes se puede tener confianza. CUando se están desarrollando políticas nuevas, esto tiene una importancia enorme. Es propio de la naturaleza humana sentir recelo ante cualquier cambio en la manera de hacer las cosas, ya se trate de la manera de iniciar un nuevo predicador el servicio religioso, ya de una ordenanza municipal permitiendo dar vuelta cuando en el semáforo hay luz roja. Sin el confiado y simpatizante apoyo de jefes y soldados, hay mucho desperdicio de actividad antes de que el pueblo otorgue a las nuevas ideas un veredicto favorable.

Métodos comerciales en el gobierno

y esto me hace recordar la vieja frase gastada de "¿qué hombre de neogocios dirigiría esta fábrica como el gobierno?" La gente puede encontrar esto divertido, pero en su mayor parte no se detienen a pensar que la única Condición en que puede formularse esta pregunta es, por ejemplo, si una empresa de utilidad privada fuese incautada y pasase a ser de propiedad Pública. Todos hemos tenido sobrada ocasión durante los últimos años para tener una idea razonablemente clara del modo de sentir de cada una de esas tendencias con respecto a la otra. Teniendo esto en cuenta, invito a considerar qué es lo que habría de hacer con respecto al personal el gerente

general de una empresa de propiedad pública. Según los reformadores, no habría de prescindir de ninguna de las personas que ya trabajan en el negocio cuando éste fue incautado, porque algunas de ellas estaban ya allí desde hacía 30 ó 40 años y sabían con precisión cómo habían de ejecutarse sus tareas.

Ahora bien ¿no es ésta una bonita idea? Podemos suponer que cada empleado de la empresa había estado sosteniendo una enérgica campaña contra el cambio de administración. Los jefes de departamento, inclinados a estimar la nacionalización como una injustificada violación de los derechos de propiedad privada, estarían esperando disparates, absolutamente seguros de que el nuevo plan no funcionaría bien y ni siquiera se les ocurría abrir su correspondencia. Algunos de los muchachos que percibían salarios reducidos se reunirían aparte y comenzarían a pensar en la manera de echar a perder el sistema y devolver la empresa a manos de sus amigos. ¡Buen modo de hacer negocios!

En bien de aquellos que creen que el sistema de premiar con cargos a los partidarios políticos o "sistema del despojo" es algo que Andrew Jackson desprendió de un mundo anteriormente puro e insospechable, me gustaría advertirles que el deseo de los jefes de verse rodeados por partidarios leales y dignos de confianza es un fenómeno perfectamente natural y comprensible, tan viejo como el tiempo. La fundación misma de nuestra nación dependió de la inalterable lealtad de unos cuantos hombres audaces, y la administración de nuestro primer gran presidente. George Washington, tuvo en consideración la importancia de colocar en los cargos públicos a aquellos que eran "partidarios del sistema". Hay pruebas también de que este famoso estadista hizo sus nombramientos con miras a la distribución geográfica, dándose cuenta de que tal proceder era a un tiempo justo y sabio. Cuando había de hacer nombramientos para regiones con las que no tenía relación, solicitaba las recomendaciones de los miembros del Congreso procedentes de aquellos distritos, porque como acertadamente creía, el conocimiento local daba a sus palabras un valor especial.

Los nombramientos de patronazgo a favor de quienes hayan demostrado lealtad al partido me parecen los más conducentes a proporcionar eficiencia. Se da demasiado poca importancia a la protección que el patronazgo da al gobierno contra el sabotaje burocrático, que sus enemigos niegan ingenuamente basándose en la teoría de que "los despojos" son distribuidos a boleo, llevándose los premios aquellos que alargan más la mano. Las administraciones circunstanciales que han desconocido los principios de lealtad y juego limpio de las distribuciones a base de patronazgo han tenido corta vida. Es cosa de puro sentido común el que una organización que quiera mantener unidad y fuerza en sus filas haga las concesiones debidas sobre una base completamente democrática.

En cuanto a la calidad de las personas nombradas no hay que perder de vista que así como el patronazgo concede una recompensa a quienes trabajaron por la victoria del partido, es también la prueba de la capacidad de un partido para permanecer en el poder. Cada nombramiento malo debilita la fuerza del partido. El doctor Carl J. Friedrich, de la Universidad de Harvard, informó a la Comisión Investigadora del personal del servicio público:

"No pueden proveerse cargos con grandes atribuciones inherentes a los mismos -fuera de la política- pues la política no es una botella ni cualquier otra variedad de recipiente. La política es lucha por el poder. Donde *está* el poder, allí *está* la política. Lo que puede y debe hacerse, es una política responsable."

Esto es precisamente lo que hace el patronazgo.

Empleados del servicio público

Una buena medida para apreciar el valor del patronazgo es la índole de las alternativas que se ofrecen en su lugar. La más grande de éstas es el servicio civil. Este es el único sistema bajo el cual se supone que el pueblo es un simple conjunto orgánico sujeto a métodos de laboratorio. Se ha procedido a exámenes de estas especímenes y sobre la base de los resultados han quedado catalogados y archivados. Se archivan las órdenes con la idea general de que, siendo algo parecido a una Ley de Dios no habrá rectificaciones ni cambios. El producto acabado es un individuo, pálido y apacible, fiel de manera confusa, poco inclinado a la originalidad, pero capaz dentro de un campo limitado, de una insolencia que uno se pregunta por qué se le llama "civil".

La principal ventaja del sistema del servicio civil parece ser que ofrece empleo regular y ligero a una remuneración módica. Esto, indudablemente, atrae a gran número de personas expeditivas y carentes de imaginación, pero yo pregunto si sus servicios serán algo mejores para el público que los esfuerzos menos rutinarios pero más llenos de vida de los favorecidos por el patronazgo que tienen un interés personal en quedar bien. Hombres y mujeres que desempeñen un cargo demasiado tiempo no pueden menos que caer en la rutina. Como un caballo con anteojeras, no ve más que en una dirección y, con demasiada frecuencia, no en la dirección de los contribuyentes, que son quienes, en definitiva, pagan su salario. Yo creo que es muy significativo el hecho de que cuando la gente habla de los "empleados del gobierno" piense casi siempre en un despacho lleno de escribientes.

Según mi personal experiencia, en el servicio civil no se encuentra más que un obtuso nivel de mediocridad, y fue sin duda esta misma sensación la que indujo a Andrew Jackson a decir: "No puedo menos que creer que con la larga persistencia de los mismos hombres en los cargos se pierda más de lo que pueda ganarse con su experiencia." Un amigo mío algo más violento se refiere a los empleados del "servicio mocoso"· diciendo que tienen tanto miedo de patrocinar una idea original, que cuesta Dios y ayuda convencerlos de que la Navidad coincidirá probablemente con el 25 de diciembre. Este hombre es, verdaderamente, amigo de los trabajadores del gobierno, por los que ha hecho mucho, pero la irresolución de los mismos y su falta de disposición para aunar sus esfuerzos para cualquier finalidad pone a prueba su paciencia.

Desde luego, la norma que prevalece en el servicio civil de prohibir a los empleados del gobierno toda actividad política es en gran parte lo que

• Aquí, en inglés, hay un juego de palabras intraducible, pues se aprovecha de la semejanza entre "snivel" (mocoso) y "civil". N. del T.

motiva su actitud, y yo creo que ello es una peligrosa amenaza para la democracia. Hay un numeroso grupo de personas capaces, tan enérgicamente frenadas por las restricciones, que se quedan paradas como un caballo espantado a la sola mención de las palabras "demócrata" y "republicano"...

Hay espacio para mejoras

Los enemigos del sistema del patronazgo parecen en ocasiones dispuestos a reconocer que sus sistemas no constituyen una solución perfecta, y yo quiero ser igualmente magnánimo y admitir que el sistema del patronazgo podría mejorarse. Ya se dio un importante paso hacia adelante en cuanto al reparto de los beneficios del patronazgo. En los viejos días había un elemento de azar en la provisión de cargos. Prevalecía la filosofía del "primero en llegar, primero en servirse", y una bonachona rivalidad entre los jefes daba a veces por resultado que se llevasen la mejor parte los más agresivos. Pero una organización más estrecha y una mayor disciplina han conducido a una tendencia a apreciar el mérito que a mí me parece ofrecer el mejor servicio al público. El factor más importante para lograr este mejoramiento consistiría en una más activa participación en las reuniones del partido de las personas más aficionadas a hacer resaltar las deficiencias. Nuestro gobierno no va a simplificarse con el transcurso del tiempo, y cada vez se hará sentir más la necesidad de personas capaces; pero si su apoteación ha de ser real y *responsable*, deberán primeramente aprender las lecciones elementales del mando democrático tal como puedan ver en los ejemplos de su partido político.

¿Es necesario el patronazgo'? •

BETSY KNAPP

El patronazgo no sólo embaraza el desarrollo de los partidos basados en principios, sino que también se entremete en la administración de los servicios públicos. Después de una elección, los que pasan a ocupar los cargos públicos con no poca frecuencia se ven tan acosados por quienes buscan empleo, que apenas les queda tiempo para ocuparse de los asuntos públicos. Con ello el gobierno deja de cumplir la más importante de sus funciones, la cual es la del servicio público. El Director de Correos, James A. Farley, ha dado una gráfica descripción de lo que en 1933 fue en Washington esta presión por conseguir empleos:

“Yo ya contaba con que se precipitaría un torrente de dignos patriotas deseosos de ayudar al FDR a soportar la carga, pero, francamente, no tenía la más ligera idea de lo que iba a ocurrir. Fue un bullir en bandadas

o Capítulo 1 de *The Awkward Age in Civil Service* (Washington, 1940). Resumido. Reproducido con autorización de la Liga de Votantes Femeninos de los Estados Unidos.

de centenares y millares, hasta el punto que parecía que estuviesen llegando en trenes de carga especiales. Se precipitaron en la sede del Comité Nacional y, al enterarse de que era imposible verme allí, corrieron al Departamento de Correos a pedirme audiencia, pues todos querían verme a un mismo tiempo. He de confesar -pues todo el mundo sabe que así ocurrió- que por espacio de dos o tres meses me vi obligado a confiar la marcha del Departamento de Correos a mis dignos auxiliares Joseph C. O'Mahoney, William C. Howes, Clinton B. Eilenberger, Silliman Evans y otros ayudantes capacitados.

"Incalculables docenas de aspirantes a empleo se enteraron en dónde vivía y llenaron los pasillos del hotel en su empeño de dar conmigo. De ello resultó que aunque mi jornada de trabajo solía prolongarse hasta medianoche, y aun más tarde, entonces había virtualmente de dormir en cualquier lugar de la oficina como un hombre que se escabulle para eludir las órdenes del *sheriff*. Cuando aflojó un poco la presión, me pareció que yo era la persona más feliz de la tierra..."

La misma clase de presión se siente en los gobiernos estatal y local cuando hay gran número de empleos para distribuir entre los correligionarios. En Míchigan, después que la legislatura de 1939 aprobó una ley reduciendo el número de cargos sujetos a la ley del servicio civil de Michigan, observó uno de los funcionarios del Estado: "Va a producirse aquí tal confusión durante las dos próximas semanas, que nos va a resultar imposible hacer nada..."

El patronazgo pone al funcionario público en un dilema. Hay quien, como el ex senador Robinson, de Arkansas, cree que no hay solución. En una ocasión confesó que él no conocía... "método alguno para que los senadores pudiesen eludir el destinar una parte material e importante de su tiempo, que realmente debe consagrarse al cumplimiento de sus deberes oficiales, a tratar de recompensar a sus partidarios y amigos, a los correligionarios de su partido, obteniendo para ellos empleos políticos"...

A pesar de lo lógico que parece acabar con el patronazgo en bien tanto de los partidos políticos como de los funcionarios del gobierno, este gastado método para proveer los cargos del gobierno no carece de acérrimos defensores. Hay quienes sostienen que el patronazgo es necesario para el mantenimiento de la democracia:

"Sé de muchas personas que creen sinceramente que este sistema de proveer los cargos está mal simplemente porque supone mucha confianza en los miembros del Congreso y otros funcionarios elegidos. A mi juicio *es el procedimiento más democrático de todos* y, a la larga, la mejor manera de nombrar a personas competentes."

El patronazgo es *esencial para el mantenimiento de la democracia*. La esperanza de reconocimiento y recompensa de los que trabajan por el partido ha sido siempre un estímulo sin el cual no podrían funcionar los partidos.

1 El tipo cursivo de estas citas fue añadido por el autor. Por cierto que el primero de esta serie es de James A. Farley, anteriormente citado. D. W.

"Creemos que es una condición saludable para su empleo público saber que para que él pueda conservar su empleo habrá de ganar su partido. Entonces pondrá de su parte todo lo que pueda para que la administración de su partido sea eficaz y servicial. *Estamos contra los empleos vitalicios en interés de una clase que vuelve la espalda a la política.* Muchos empleados bajo el sistema del mérito no se toman la molestia de votar."

Esos comentarios revelan confusión acerca del significado de la democracia, para no hablar de la confusión relativa a la índole del servicio público. Parten del supuesto de que la voluntad del pueblo no se manifestará a menos que los cargos legislativos que ganen las elecciones tengan ocasión de colocar a los partidarios en cargos del gobierno, y que el servicio público pertenece a los partidos y no al pueblo en conjunto. Es más fácil que se cumpla la voluntad del pueblo tal como se haya manifestado en las elecciones si los cargos administrativos son desempeñados sobre la base de capacidad haciendo caso omiso de la tendencia política y si un servicio público se presta de acuerdo con la política del partido que esté en el poder, sea cual fuere.

Otro contingente de defensores del patronazgo incurre en confusión acerca de la relación existente entre la función representativa y la selección de empleados del gobierno:

"Este es un gobierno representativo y un legislador es un representante directo de sus electores. Él los conoce, o debería conocerlos tanto a ellos como sus deseos. Estos han depositado su confianza en él como mejor informado por lo que respecta a los asuntos de gobierno, al menos mientras no se enteren de que no lo está, pues deben dedicar todo su tiempo a informarse con respecto a él. Si no le tienen confianza para que haga nombramientos, entonces no deberán ciertamente tenerle confianza para hacer las leyes. Los representantes del pueblo deben tener, cuando menos, una positiva fiscalización de los empleados del gobierno, así como la facultad de designarlos."

Democracia representativa significa que el pueblo, por medio de los representantes que haya elegido, tendrá la definitiva dirección del gobierno, pero de esto no se deduce que los representantes elegidos por el pueblo puedan hacer todo lo que corresponde al gobierno e incluso revisarlo todo. Los organismos legislativos se reúnen para deliberar sobre asuntos de política pública, pero no para la solución de los problemas administrativos de cada día, ni en muchos casos para la selección de los funcionarios administrativos. Los legisladores han de seguir cierto método para revisar las actividades de la rama ejecutiva del gobierno, a fin de comprobar que se siguen las orientaciones políticas, una vez fijadas. Las facultades de subvención e investigación están adaptadas a esta finalidad, pero no incluyen la selección de personal. Esta tarea requiere una preparación especializada y es ejecutada mejor por otros que no sean los legisladores. El senador Norris, de Nebraska, hablando de su larga experiencia en el Congreso, dijo sobre esta cuestión:

"...Tengo dicho y repito, y no he de rectificar, que cuando los miembros del Senado de los Estados Unidos se esfuerzan por calificar las condiciones de decenas de millares y centenares de millares de empleados de los Estados Unidos, emprenden una tarea que jamás podrán terminar debidamente. No podrían. Es imposible..."

"No es posible ser un buen senador y ocuparse de los intereses públicos que le fueron confiados si al mismo tiempo se ha de ocupar en proporcionar empleos a la gente, o ver si los aspirantes reúnen las condiciones necesarias para su desempeño. Todo el mundo sabe que los miembros del Congreso pueden actuar mejor si cuentan con hombres que puedan buscar y examinar las condiciones de los aspirantes a empleos."

Además, están aquellos que sostienen que el patronazgo forma parte del sistema de verificaciones y equilibrio establecido en la Constitución Federal y en la mayor parte de las constituciones de los Estados. Cuando en 1937 se sometió al Congreso la cuestión relativa al método que habría de seguirse para el nombramiento de administradores de Correos, se hizo la siguiente defensa del sistema del patronazgo:

"...este método para el nombramiento de los administradores de correos es ideal (es decir, la recomendación de los miembros del Congreso) y ha estado a prueba durante años. *Se adapta a nuestro sistema constitucional de verificaciones y equilibrio.* Es una cosa verdaderamente rara el que un administrador de correos se comporte indebidamente. Son responsables ante los miembros del Congreso o ante los senadores cuando la oficina de Correos se encuentra en la ciudad del domicilio del senador, y, por regla general, forman un cuerpo de hombres competentes y eficientes,"

El sistema de verificaciones y equilibrio se ideó para protegernos contra un excesiva concentración de poder en manos de cualquier grupo de funcionarios públicos. Como parte de este sistema, el presidente debe solicitar la opinión y el consentimiento del Senado para hacer nombramientos importantes. Es conveniente que el Congreso participe en el nombramiento de funcionarios tales como jefes de departamento y unos pocos más, que deberán tomar decisiones de importancia para la ejecución de las orientaciones políticas fijadas por el Congreso. Pero lo cierto es que no puede sostenerse que la opinión del Congreso acerca de nombramientos para empleos de carácter estrictamente administrativo proteja al pueblo contra un irresponsable ejercicio del poder. Tal protección se logra más fácilmente cuando los funcionarios administrativos son seleccionados siguiendo un método que garantice la investigación sistemática de sus cualidades, y cuando la continuación en el cargo depende de la calidad de los servicios prestados en el mismo y no de la fortuna de los partidos políticos.

Todas esas defensas del patronazgo reflejan confusión acerca de la diferencia entre la política y la administración. El personal administrativo de una agencia del gobierno está encargado de poner en práctica las orientaciones Políticas del partido que se halle en el poder. Aun cuando esta labor suponga facultades discrecionales, y aunque los administradores tengan funciones de

investigación y recomendación que afectan a las formulación de las orientaciones políticas, no son responsables de las decisiones finales que determinen una nueva actuación. No hay, por tanto, razón para que participe el Congreso en la selección de tales funcionarios o para que consideraciones de política de partido afecten a las designaciones hechas.

De todos modos, hay personas convencidas de que prácticamente todo funcionario cuyas responsabilidades se aparten de las de mera rutina está íntimamente ligado a la política, y que deben producirse considerables cambios en el personal administrativo siempre que se produzca un cambio político. James A. Farley, es quien sustenta la siguiente opinión:

"Es sencillamente imposible que un presidente de los Estados Unidos, o un miembro del gabinete, o el jefe de un establecimiento independiente del gobierno ponga en práctica con la máxima eficacia la política que quiera seguir a menos que sus empleados clave estén plenamente de acuerdo con lo que aquél trate de realizar. Yo les aseguro que por muy escrupuloso que sea un empleado, o por muy leal que crea ser, si está básicamente en contra de las orientaciones políticas del departamento en que trabaje, esto se dejará sentir, más pronto o más tarde, en su trabajo."

Como sugiere Farley, las personas que dan mal servicio o que sabotean las políticas de sus superiores deben ser cesadas. El problema básico que él plantea quedaría resuelto en gran parte desde el primer momento si los funcionarios fueran seleccionados primeramente por su capacidad para el trabajo administrativo y su entusiasmo por el servicio público y no por su entusiasmo en favor de determinadas tendencias políticas.

Pero, dejando totalmente aparte este punto, cabe hacer objeciones a la opinión de Farley sobre la administración del gobierno. En primer lugar, cuando es frecuente y grande el cambio del personal administrativo, surgen las correspondientes dificultades para escoger las personas indicadas para los cargos. No es fácil encontrar personas que posean las cualidades exigidas y que sean, al mismo tiempo, políticamente aceptables, que puedan permitirse dejar sus negocios o profesiones para ir a ocupar un importante cargo público por un breve periodo. La experiencia del Departamento de Tesorería de los Estados Unidos para cubrir una plaza de subsecretario y tres de ayudantes del secretario entre 1933 y 1940 es una buena prueba. En aquella época había seis subsecretarías y ocho ayudantías de secretario y sólo en dos casos fue el cambio resultado de un ascenso.

En segundo lugar, la renovación del personal administrativo por razones políticas es contraria a la idea de que pueda hacerse una carrera en el servicio del gobierno, con posibilidad de ascender a cargos de responsabilidad e importancia. Incluso Farley, como partidario de la renovación, reconoce el valor que tiene el que los empleados de carrera puedan ascender a posiciones elevadas. El primer designado durante el Nuevo Trato o *New Deal* para desempeñar el cargo de cuarto ayudante del Director General de Correos, encargado de las remisiones a los nuevos edificios, fue un prominente demócrata. Cuando renunció "para aceptar una posición más lucrativa

en los negocios privados", fue designado como sucesor suyo un empleado del servicio civil que contaba con muchos años de experiencia.

Si se estableciera una distinción más clara entre la política y los políticos, de una parte, y la administración, de otra, podrían con mayor frecuencia los hombres de carrera alcanzar las más altas posiciones administrativas, con lo que mejoraría el servicio público. También sería más fácil derrotar a los defensores del patronazgo, cuyas ideas acerca de la naturaleza de las instituciones democráticas son tan confusas...

El patronazgo ha sido empleado para hacer frente a otra necesidad: la de proporcionar una fuente de apoyo a las organizaciones de los partidos. Los empleados públicos han venido a sustituir la compensación en dinero para los millares de trabajadores que ayudan a los partidos a ganar las elecciones. Además, los que obtienen empleo se convierten en una fuente de aportaciones en metálico para la tesorería del partido. La explicación dada por el senador Minton, de Indiana, acerca del "Club del dos por ciento" en dicho Estado da a conocer el sistema de uso habitual:

"Esta es una organización democrática, y su finalidad es mantener fuera del poder a los republicanos en Indiana, y ojalá la proteja Dios..."

"Echemos una ojeada a este «Club del dos por cientos que el senador Se ha servido calificar de francachela política. Todos sabemos que para sostener un partido político hay que contar con medios para mantenerlo. Hay que contar con fuerzas para la lucha. Hay que tener dinero para sostener la campaña política. Con toda seriedad pregunto a los senadores: ¿De dónde ha de salir el dinero? Hay que conseguirlo en alguna parte. ¿A dónde hay que dirigirse para encontrarlo? El partido demócrata se limita a decir: «Nosotros, que hemos sido elegidos, nos dirigimos a nuestra gente que ocupa cargos gracias al partido demócrata y es responsable de la administración mientras ocupa el poder el partido demócrata, y le pedimos que contribuyan con sus fondos a fin de cubrir los gastos del partido demócrata.» ¿Qué podría estar mejor que esto, señor Presidente?"

Dejando aparte el hecho de que por este sistema se satisface un interés privado con fondos procedentes del servicio público, la cuestión que plantea Minton es muy interesante: "¿De dónde ha de salir el dinero?" Nadie ha podido dar nunca una respuesta completamente satisfactoria.

Pero durante los últimos cincuenta y seis años, los esfuerzos de los partidarios del sistema del mérito han conseguido una intermitente pero cada vez mayor retirada de los cargos públicos del campo del patronazgo, y los partidos medran todavía. Hay no pocos indicios de que continuarán medrando aun cuando los empleos públicos no se vendan y compren en el mercado. Frank Kent sostiene que uno de los principales resultados consistiría en reducir el número de personas para las que la maquinaria política constituye un modo de vivir.

Otro resultado podría bien consistir en que aumentase el número de personas dispuestas a realizar labor política como puros voluntarios, pudiendo especialmente esperarse un aumento en la importancia de las ideas seguido

de una reducción en la importancia de los empleos. Mientras la organización y las finanzas de los partidos estén orientadas por teoría de que quienes ayuden a los partidos a ganar las elecciones tendrán derecho a "honestas recompensas", no será fácil atraer el apoyo sobre ninguna otra base.

Además, el patronazgo no es una plena bendición incluso para los partidos. Farley ha manifestado que puede servir para desunirlos tanto como para unirlos:

"Yo creo que la objeción que la mayor parte de la gente opone al sistema actual es que los empleos debidos al patronazgo se utilizan para construir las maquinarias políticas. Esto es un hecho, y sería una insensata falsedad negarlo. Además, me doy perfecta cuenta de que cuando las organizaciones políticas comienzan a pensar en los empleos y no en otra cosa, cuando olvidan que los asuntos públicos deben ocupar el primer lugar, han comenzado a entonar su canto fúnebre sin darse cuenta de ello. La historia demuestra paladinamente que el afán por los empleos por parte de los dirigentes de corta visión ha destrozado más organizaciones políticas, tanto republicanas como demócratas, que cualquier otra causa. Este es el peligro contra el que hay que estar en guardia; en realidad esto es algo inherente a toda organización. La protesta del público es la mejor manera de disciplinar una organización contra este tipo de cosas.

"Pero las personas inclinadas a suponer que el patronazgo, y sólo el patronazgo, es la única cosa que mantiene unidos los partidos políticos, se equivocan de medio a medio. Yo estoy convencido de que con la ayuda de unos cuantos ingredientes tales como tiempo, paciencia, y trabajar de firme, podría construirse un gran partido político en los Estados Unidos sin la ayuda de un solo empleo que ofrecer a los partidarios que lo sirvieran."

Cuando un experto en organización política como es Farley dice que el patronazgo no es necesario, parece que una persona no competente no tiene por qué creer que los partidos no puedan sobrevivir sin tal sistema.

*

El título del trabajo inserto a continuación, "Volvamos al sistema de los despojos", indica que el mismo corre parejas con "En defensa del patronazgo". Pero en lugar de constituir una seria pronóstico para volver al sistema del patronazgo, no es sino una enérgica invectiva contra la manera como es administrado el servicio civil por el gobierno federal, y un requerimiento para que mejore. Es un relato periodístico sobre la mala disposición del servicio civil para atender a intereses personales y una solicitud en pro de una disposición más positiva por parte de la administración.

El autor, John Fischer, es un periodista profesional, y su ensayo fue escrito para el *Harpet's Magazine* poco después de la segunda Guerra Mundial. Pero Fiseher había tenido siete años de expe-

riencia como empleado federal, así como una preparación periodística, y tenía un sólido conocimiento sobre la materia. De ello resultó un escrito lleno de vida.

Los editores del *Harper's* ponían de manifiesto que Fischer "conservaba las cicatrices de una lucha de siete años con el servicio civil en diversas agencias del gobierno. No era un observador imparcial". Quizá, no. Indudablemente deja ver cierta tendencia al efectismo periodístico. Y Arthur S. Flemming, a la sazón uno de los tres comisarios, le contestó en una edición posterior, por lo que la historia tiene dos caras. Pero las referencias al profesor Floyd W. Reeves que se hacen en el ensayo acusan la presencia de una competente opinión profesional en apoyo del caso presentado. Casi todo lo que sostiene Fischer ha sido expresado en forma discreta en la literatura profesional. (Tampoco el editor es un observador imparcial. También "conserva sus cicatrices".)

El meollo del asunto es el conflicto entre nuevos y viejos valores, procedimientos, personajes e instituciones. Hay un rezago institucional y cultural. Cuando todavía no se ha llegado a una terminación afortunada en la batalla por la reforma del servicio civil, las personas especializadas en el estudio, así como las prácticas en el campo del personal, deben mientras tanto procurar adaptar el mecanismo del trabajo personal "positivo" al nuevo medio gubernamental en un momento en que se produce un cambio social y técnico con una aceleración cada vez mayor. Y el medio gubernamental parece con frecuencia y en muchos aspectos inadaptable. Lo que es fácil y claro en los negocios privados parece imposible de aceptar en el gobierno al menos en breve plazo.

Se pregunta: ¿Debería Fischer dirigir parte de sus censuras contra los Padres Fundadores y no contra la Comisión del Servicio Civil? ¿Es que no tiene en cuenta la tesis del deán Appleby de que "el gobierno es diferente"?

Volvamos al sistema de los despojos • o

JOHN FISCHER

Los buenos ciudadanos se daban mutuamente golpecitos en la espalda la tarde del 16 de enero de 1883, y sus *hosanna* resonaban por todos los

o Se da en los Estados Unidos esta denominación -Founding Fathers- a los jefes políticos y militares que, lograda la independencia, fundaron la nación al redactar su constitución. N. del T.

oo De *Harper's Magazine*, vol. 191 (octubre, 1945), págs. 360-368. Un tanto abreviado. Reproducido con permiso de Harper & Brothers, Publishers,

ámbitos de la tierra. Un recalcitrante Congreso acababa de aprobar la Ley del Servicio Civil, que garantizaría para siempre un gobierno honesto, eficiente y económico. Los corrompidos patronos políticos habían sido expulsados finalmente; sus voraces paniaguados serían ahuyentados del comedero público, y a partir de entonces los empleos federales serían ocupados estrictamente, a base del mérito, por los hombres más capaces que el país pudiera producir. Era una gran victoria para la Rectitud, el Liberalismo y el Buen Gobierno.

Pero en cierto modo, en los sesenta y dos años que siguieron a aquel día feliz, la Gran Reforma se ha agriado un tanto. Actualmente está Washington lleno de buenos ciudadanos que pasan las noches en vela pensando qué nuevas y envenenadas maldiciones podrán lanzar contra el Servicio Civil. Casi todas las agencias pagan a un nutrido personal para que ideen ingeniosos sistemas que permitan llevar adelante los asuntos públicos a pesar de los reglamentos del servicio civil. (Tales normas y reglamentos, puestos en un lenguaje que provocaría náuseas a un abogado de Filadelfia, llenan un libro de 524 páginas, más otras 46 de cuadros de referencias. Es probable que no haya hombre viviente capaz de comprenderlo en su totalidad; pero aquí se regulan todas y cada una de las horas de vela de tres millones y medio de personas ocupadas en el servicio civil federal, incluyendo -especialmente- su comportamiento fuera del trabajo.) Millares de mecanógrafas, que podrían hacer un trabajo útil en una lavandería, malgastan sus tristes vidas llenando montones de formas del Servicio Civil, usualmente por quintuplicado. Un responsable alto funcionario del Departamento de Guerra expuso (muy en privado) su acertada opinión de que el sistema del Servicio Civil había sido el obstáculo mayor para el esfuerzo de guerra...

Fácil es descubrir lo que anda mal en el Servicio Civil. Puede darnos la explicación, en términos casi idénticos, cualquier persona que haya ocupado un cargo ejecutivo en Washington.

Primeramente, es demasiado lento. Si alguien fuese un administrador que tuviera urgente necesidad de un nuevo ayudante dentro del servicio, podría esperar encontrar a alguien -con suerte y no poco trabajo- al cabo de seis u ocho semanas. (Y no sería la persona deseada, desde luego.) En tiempo de guerra podría irse más de prisa -incluso ha habido casos en que se ha podido dar con el hombre en el término de una semana- pero aún entonces lo normal sería al menos un mes. Si se quería designar a tal o cual persona había que tramitar el proceso de su nombramiento, llevar personalmente el montón de papeles a través del laberinto del negociado de personal y de la Comisión del Servicio Civil, y movilizar todo cuanto pudiera hacer presión, incluyendo llamadas telefónicas al miembro del Congreso del distrito del hombre a que había que nombrar.

Cuando se trata de cesar a un hombre, el procedimiento, naturalmente, es más enojoso. En teoría, es tan fácil librarse de un tipo incompetente en el servicio del gobierno como lo es en la industria privada; en la práctica la prueba puede avanzar penosamente por espacio de seis u ocho dolorosos meses.

Si uno es un administrador con experiencia, no tratará nunca de despedir a nadie: se lo endosará a un colega de otro negociado que no sospeche nada, o lo trasladará a una oficina del interior de Dakota del Sur, o reorganizará su sección para suprimir el cargo que él ocupe.

Yo en una ocasión pasé todo un invierno tratando de "terminar", como se dice en el Servicio Civil, a una empleada veterana que se había puesto tan neurótica, que ninguna otra mujer podía trabajar con ella en el mismo despacho. Ello supuso acusaciones por escrito, entrevistas con mi atemorizada víctima, protestas formuladas por su senador, indignadas delegaciones del sindicato y formales audiencias ante un grupo de expertos en personal. Al fin pude salir adelante y lo solucioné con su traslado, con un aumento de sueldo, al personal de un confiado amigo que acaba de entrar en el servicio del gobierno. Allí está hasta la fecha, masticando recortes de papel, atemorizando a las secretarías, refunfuñando cuando archiva mal documentos de vital importancia; yo pienso en ella cada vez que pago mi impuesto sobre la renta. Mi amigo, que ya no me habla, está tratando de trasladarla a la Administración de Veteranos...

Todavía peor que la pausada marcha de la Comisión del Servicio Civil es su placer en hostigar a los activos funcionarios que se encarguen de hacer funcionar el gobierno. El administrador típico puede llegar a invertir hasta el tercio de su tiempo aplacando a la comisión y a la muchedumbre de especialistas de poca importancia en personal que infestan Washington. Redacta cuadros de organización, alega con los expertos en clasificación, extiende clasificaciones de eficiencia, justifica la concesión de vacaciones y escucha inspiradas conferencias sobre manejo de personal, hasta que apenas le queden fuerzas para su verdadero trabajo. Puede pasarse horas enteras buscando aquellas palabras mágicas que, debidamente recitadas en la descripción de Una tarea, puede permitirle pagar a un subordinado 4 600 dólares en lugar de 3800. (La frase "con holgada libertad por haber demostrado iniciativa individual y responsabilidad" le cuesta casi siempre 800 dólares al contribuyente; pero a mí me costó dos años percatarme de ello.)

Ningún burócrata puede evitar esa tendencia a la dádiva. Si deja sin poner la inicial en un hoja verde, o de unir una copia duplicada de la forma 57, deja de funcionar todo el mecanismo de su oficina. Si se burla deliberadamente del ritual establecido, o se descuida en mostrar el debido respeto al sacerdocio del personal, puede que se arruine su carrera y su programa con ella. De mil sutiles maneras pueden los muchachos de personal poner bastones en las ruedas. Pueden congelar nombramientos y ascensos, traslados, papeles perdidos, y generalmente echan un maleficio a cualquier funcionario que se niegue a "cooperar". Si empantanaban la tramitación de un proyecto del gobierno, no les saltará piel de la espalda, pues nadie puede tenerlos por responsables.

Ni puede el administrador eludir a los investigadores del Servicio Civil, que se presentan una o dos veces a la semana para preguntarle acerca de la moralidad, hábitos de embriaguez y posibles opiniones traicioneras de algún pobre diablo que ha solicitado un empleo federal. Esos investigadores son a veces unos tipos divertidos. Yo me hice amigo de uno que anteriormente

había sido detective privado en una ciudad de poca importancia; tenía una insólita sensualidad mental que le inducía a manejar cada caso como si estuviera trabajando en busca de pruebas de adulterio para un pleito de divorcio. Casi todos ellos actúan a base de la teoría de que quienquiera que desee trabajar para el gobierno debe ser un bribón, probablemente con tendencias comunistas, que no podría encontrar empleo en ninguna otra parte. Sienten una ilimitada inclinación por las murmuraciones, y hacen perder no poco tiempo a los demás. Cuál sea el fin que se proponen es cosa incierta, pues muchas veces no queda terminada su investigación hasta cinco o seis meses después que el empleado comenzó a trabajar. Si éste fuera realmente tan perverso como ellos parecen sospechar, le habría sobrado tiempo para vender los secretos del país a una siniestra potencia extranjera antes de que los investigadores hubieran descubierto su maldad.

Pero esto son pecadillos de poco momento. El cargo realmente grave que puede imputarse al sistema del Servicio Civil es el de que viola la norma más fundamental de la buena administración. Esta norma la conocen perfectamente todos los hombres de negocios: cuando se cuenta con un hombre responsable para desempeñar un cargo hay que darle la autoridad necesaria para su desempeño. Sobre todo debe ser libre de escoger su propio personal, asignarle las tareas que cada uno pueda realizar mejor, y sustituirlo cuando no dé buen resultado.

En tiempo de paz, por 10 menos, ninguna agencia que opere sometida a los obstáculos del Servicio Civil tiene tal autoridad. Supongamos, por ejemplo, que el Congreso cree una agencia reguladora de las crecientes fluviales, con órdenes urgentes para que realice una campaña en el río Ohío. El nuevo administrador de la FCA, lleno de celo, le pide a la Comisión del Servicio Civil que le proporcione el mejor ingeniero jefe que el sistema del mérito pueda proporcionar.

Después de algunas discusiones acerca de si un ingeniero de primera categoría, capaz de ganar 30 000 dólares al año en trabajos particulares, merece ganar 6 500 trabajando para el gobierno, la comisión acaba por proponer una terna al administrador. Le envían una lista de personas que ya en una ocasión habían sido examinadas por el Servicio Civil. Todos los mejores hombres de la lista habían sido lanzados por el aire por otras agencias, desde luego, pues su último examen había tenido lugar cinco años antes. Y, en primer lugar, no se trataba de una lista muy buena, pues eran pocas las personas de la profesión que supiesen que iba a celebrarse tal examen, ya que éste se había anunciado en un boletín impreso con el tipo de letras con que se escriben las notas de la Biblia y expuesto en el cartelón de anuncios de la oficina de Correos entre los carteles de reclutamiento de la Secretaría de Marina y las fotografías de secuestradores fugitivos publicadas por el FBI.

De los tres "elegibles" el uno resulta ser un profesor de la Academia Freshwater, que en su vida llenó una vara de concreto. El segundo tiene un carácter tal que lo imposibilita para trabajar en ninguna organización. El tercero, realmente, tuvo ya alguna experiencia práctica -una vez diseñó una instalación para el aprovechamiento de desperdicios- pero no ve con simpatía un programa para la regulación de las crecidas fluviales, pues si bien

crea firmemente en la libre empresa, no le parece bien entremeterse en los designios de Dios. De todos modos el administrador ha de optar por éste, aunque conozca personalmente a una docena de personas más capacitadas que estarían dispuestas a aceptar el cargo.

Durante los seis meses siguientes, mientras el administrador trata desesperadamente de reclutar el resto de su personal entre los que figuran en los registros del Servicio Civil, el ingeniero jefe estudia el río Obio. Informa que la regulación de sus crecidas no es practicable ni deseable, y que en todo caso sería preferible dejarla a la industria privada. Mientras tanto, una avenida destruye Cincinnati, Louisville y Paducah, La prensa, con voz unánime, denuncia al administrador como un burócrata chapucero, y el comité investigador del senado pide su cabeza.

Desde luego, nadie molesta a la Comisión del Servicio Civil. Ésta cumplió con su deber ajustándose al sistema del mérito, libre de todo asomo de patronazgo. Los sagrados reglamentos permanecieron intactos. Si se ahogaron en el valle del Ohío unos cuantos miles de desgraciados, esto es cosa que a ella no le incumbe.

¿Fantástico? Nada de eso. En los últimos doce años han quedado empanetados no pocos programas del gobierno precisamente de esta manera.

11

Así como los defectos del Servicio Civil se perciben con toda claridad, no resulta fácil descubrir las razones que lo justifiquen.

Pero no todas las censuras deben recaer en los comisarios del Servicio Civil. Hay allí personas activas, bien intencionadas, que lamentan sinceramente las deficiencias de su organización.

El personal permanente de la comisión es la camarilla de Washington más apegada en forma innata a la tradición. Esos burócratas veteranos saben que sus jefes entran y salen, mientras ellos permanecen. Están adiestrados en el arte de la resistencia pasiva y no tienen intención de permitir que un engreído comisario se entremeta indebidamente con sus procedimientos consagrados por el tiempo. Su ídolo es Teodoro Roosevelt, el único comisario del Servicio Civil que llegó al más alto cargo nacional -su escritorio se guarda como reliquia en el salón central de su cubil de la calle F- y miran con suspicacia cualesquier ideas que él no hubiese aprobado en 1895.

El cerrado círculo interno del personal permanente está integrado por hombres que comenzaron a trabajar en la comisión como mensajeros o escribientes hace veinte años y ascendieron a posiciones de importancia por escalafón de antigüedad. Pocos de ellos han tenido experiencia alguna en los negocios privados o en otros departamentos del gobierno, y no tienen idea de los problemas de una agencia en funcionamiento.

Dos son los principios que les sirven de norma. El primero es "mantener alejados a los bribones". El Servicio Civil, a su modo de ver, es una especie de fuerza de policía destinada a impedir que las personas designadas por el patronazgo político se encaramen a los empleos federales. Esto sí que lo hacen bien; pero rara vez sienten responsabilidad alguna que los induzca a una

acción positiva para realizar el trabajo propio del gobierno, ni para persuadir a las personas más convenientes para que entren en el servicio federal.

La segunda norma que guía a la burocracia de la comisión es aumentar la dignidad y las atribuciones de la profesión personal. A tal fin han elaborado una jerigonza especial que ninguna persona ajena al servicio puede comprender, más una complicada estructura de reglamentos, formulismo oficinesco y ritual, que solamente al cabo de años de estudio puede llegar a aprenderse. Teclaman del gobierno en conjunto lo que el doctor Floyd W. Reeves, presidente de administración en la Universidad de Chicago, calificó de "una casi Idolátrica adoración" de las "minuciosas y anticuadas normas" de la comisión.

Es difícil censurarlos por esto, pues al fin y al cabo no hacen más que lo que las presiones jurídica y médica hicieron hace siglos. Pero el resultado no es otra cosa que un malgasto de interés en complejidades y formulismos que es en gran parte responsable de la mala reputación del sistema del Servicio Civil.

Pero la mayor parte de culpa le corresponde al Congreso. Falto de real entusiasmo por la idea del Servicio Civil, nunca se ha preocupado por formular una legislación que comprenda todo lo necesario para un sistema moderno y eficaz de administración personal. En lugar de ello, ha incrustado la ley inicial de 1883 con unos cuantos remiendos y reglamentos especiales. De esto ha resultado una verdadera chapucería jurídica capaz de desorientar al administrador más activo. Hay, por ejemplo, una ley que fija las condiciones especiales que se requieren para ser inspector de minas de carbón; otra que dispone que los empleados de la Farmers' Home Corporation deben residir en el Estado en que trabajen; otra específica que los superintendentes de los cementerios nacionales han de ser veteranos del ejército lisiados, sin que se admita a marineros o soldados de marina. Todas estas leyes y muchas más parecidas socavan el principio de que los empleos han de ser para los hombres más aptos, pues cada una tiende a conferir especial preferencia a un determinado grupo de cazadores de empleos. Son simplemente fórmulas para legalizar el favoritismo y el patronazgo en gran escala.

Además, el Congreso se ha negado reiteradamente a dar a la Comisión el dinero suficiente para contratar un personal adecuado o desempeñar debidamente sus funciones. (Hasta hace pocos años, un funcionario del interior no disponía más que de un teléfono y había de pedir sillas prestadas a la cárcel federal cuando había de celebrar alguna reunión.) Ni ha habido nunca fondos suficientes para aplicar métodos de pruebas científicas o mantener los registros al día con frecuentes exámenes.

Es, desde luego, cierto que la Comisión no se esfuerza gran cosa por obtener el dinero que necesita, y que en ocasiones ha llegado a estimular al Congreso para que aprobase leyes deficientes. Hace sólo unos cuantos meses, por ejemplo, logró la comisión que se diera fuerza de ley a la más absurda de las normas, la llamada "Regla de la terna", que limita a tres nombres la facultad para proveer un cargo. El doctor Reeves, destacada autoridad en el campo de la administración pública, calificó esta medida de "verdadero desastre".

De todos modos, tales desatinos no serían posibles si el Congreso tomase un interés inteligente por el problema de los empleados federales. De todos los actuales miembros del Congreso, solamente uno -Robert Ramspeck, de Georgia- ha mostrado tal interés. Las actitudes del resto van de la indiferencia al manifiesto desprecio. De ello resulta que las escalas de sueldos del gobierno sean demasiado bajas, y todo decreto que tienda a vejar a los trabajadores del gobierno o a establecer diferencias en su perjuicio es casi seguro que sea aprobado con gritos de júbilo.

Lo peor de todo es que el Congreso ha perpetuado la tara básica de que adolece la primera Ley del Servicio Civil. La Comisión es todavía una agencia independiente, totalmente separada de la normal estructura del gobierno. Aunque ello lleva aparejadas grandes facultades, no fija responsabilidad ante nadie. Sirve tan solo como una especie de viejo perro guardián que les gruñe a los departamentos reglamentarios, pero que rara vez trata de ayudarles a hacer el trabajo.

III

Puede sostenerse, con toda seriedad, que el Congreso se complacería en limpiar el Servicio Civil, cuero, cuernos y grasa, y volvería al viejo sistema de los despojos. . .

Pero tal retroceso al sistema del patronazgo sería una medida muy radical, probablemente más radical de lo que realmente hace falta. Antes de barrer por completo el Servicio Civil quizá convendría que el Congreso decidiese sustituir la antigualla de 1883 con un modelo de 1945.

Todavía está a mano la heliografía para un Servicio Civil moderno y operante. Esta fue redactada en 1937, tras meses de concienzudo estudio, por un grupo de expertos ajenos al gobierno conocido con la denominación de Comité sobre Dirección Administrativa. Las sugerencias del Comité fueron calurosamente apoyadas por la mayoría de las reconocidas autoridades en este campo, y el presidente invitó al Congreso a que las pusiera en vigor rápidamente. Como de costumbre, el Congreso no se interesó, y no ocurrió nada.

Las proposiciones son todavía tan interesantes como eran hace ocho años, siendo aún más urgente la falta que hacen. Propugnan cuatro reformas:

1. Hay que suprimir la actual comisión, con toda la colección de papeleos y de burócratas viejos que la integran. (A estos señores se les permitiría salir tranquilamente de Washington, a pesar del clamor general de los demás trabajadores del gobierno, que quisieran verlos emplumados y exhibidos por las calles en sus propios archivadores.)

2. Se permitiría a cada agencia contratar su propio personal auxiliar. Éste habría de escogerse estrictamente a base del mérito, al margen de toda influencia política, por el mismo sistema que con tanto acierto está empleando la TVA. Cada departamento podría entonces contar con un personal competente en lugar de la actual gavilla de gente de tercera, pues podría atraer a personas de calidad al darles verdadera responsabilidad.

3. Un único administrador del personal federal, directamente responsable ante el presidente, fijaría las normas y orientaciones para las diversas agencias y procuraría que las mismas se cumpliesen. (No vigilaría el cum-

plimiento de una multitud de normas de escasa importancia.) Su negociado se encargaría de unas cuantas funciones que hoy corresponden a la actual comisión y que en realidad habrían de estar centralizadas, tales como el manejo de los fondos para retiro, la disposición de traslados y el reclutamiento de empleados subalternos.

4. Se crearía una junta no política, de tiempo parcial y sin paga, que vigilase la actuación del administrador y del personal de las agencias. De cuando en cuando podría sugerir orientaciones o normas tipo. Su principal labor, no obstante, consistiría en velar por los intereses del público y procurar que el nuevo y descentralizado sistema del mérito funcionase con la mayor intervención política posible. (Sería, desde luego, imposible y quizá no conveniente seguir una norma que prescindiese totalmente de la política. La actual, no prescinde, pues los deseos de un senador son tratados con religiosa deferencia por casi todo el personal de Washington, de la comisión abajo.)

Tales cambios, más cierto número de reformas de menor importancia propuestas por el Comité de Dirección Administrativa darían por resultado un inmediato y apreciable ahorro para los contribuyentes. Al eliminarse el actual cruzamiento y duplicación entre las funciones de la Comisión del Servicio Civil y las de las agencias del negociado de personal, se posibilitaría una considerable reducción de los empleados del negociado de personal en Washington. Podría prescindirse de lo que el doctor Reeves califica de "Informes laboriosos, tardados y costosos" que se preparan actualmente por orden de la comisión; esto, según mis cálculos aproximados, ahorraría 1 328 772 formas a la semana, hojas verdes, *affidavits* y cuadros de clasificación, librando de su esclavitud a ejércitos enteros de mecanógrafas. Además, podría prescindirse de no pocos gastos superfluos. Un departamento podría poner un nuevo empleado en la nómina diaria cuando lo necesitase, en lugar de contratarlo como "asesor temporal" a veinticinco dólares diarios durante los meses que supone la tramitación de su papeleo a través de la comisión.

Pero mucha más importancia tendría aun lo que se ganaría en rapidez y eficiencia en todas las oficinas del gobierno, que ya no sufrirían la desmoralización que causa la prueba anual de las calificaciones de eficiencia. Los traslados y nombramientos se sujetarían a un plan. Los administradores podrían destinar su tiempo a administrar, libres de la liturgia fetichista del Servicio Civil; los servicios públicos serían más atractivos para hombres de talla, y la maquinaria del gobierno podría quizá hacer frente con más posibilidades a las cargas sin precedente que se le están encomendando.

*

A mitad de la segunda Guerra Mundial un grupo de ex alumnos del profesor Charles E. Merriam, mentalidad fecunda en la ciencia política americana, escribieron en colaboración un libro de ensayos para honrar al maestro que los había inspirado. Rindiendo tributo a la firme fe en lo futuro de los "valores de la democracia" que les había inculcado el profesor Merriam, el tema y título del libro fue *El futuro del gobierno en los Estados Unidos*.

Uno de los ensayos incluidos en el libro es obra del profesor Leonard D. White, quien por espacio de una generación había sido un destacado escritor sobre administración pública y que, en realidad, influyó no poco en su establecimiento como un campo de estudio independiente. Su ensayo, titulado "El servicio público del futuro", es un intento por proyectar el desenvolvimiento del servicio público en las décadas venideras. Lo que hemos seleccionado es una de las siete partes de que consta el ensayo, la parte que trata de los aspectos relativos al personal del servicio público.

La predicción del profesor White acerca de "la forma de las cosas que vendrán" puede ahora compararse con la forma en que se procede actualmente. ¿Continuarán así las cosas? Se pregunta: ¿En qué medida, si es que en alguna, es el ensayo del profesor White una manifestación de lo que él *desea* que ocurra, más que una simple predicción?

El ensayo es rico en contenido y algunos de sus párrafos podrían ser -y en realidad lo son- temas suficientes para llenar volúmenes. Pero dos materias merecen señalarse por merecer especial atención (algunas son tratadas con mayor extensión más abajo).

Una de ellas es el papel que corresponde a un abogado en la administración. Por añeja tradición goza el abogado de gran prestigio en la administración pública de Norteamérica, y muchas veces ocupa una posición de elevada autoridad administrativa. ¿Debería reducirse la importancia del papel que el abogado representa en la administración? ¿Tiene más derecho a ejercer autoridad una persona adiestrada en la administración pública que un abogado? ¿Para qué clase de cargos? ¿Por qué?

La otra materia es la condición jurídica y la función de los sindicatos del servicio civil. ¿Es incompatible la unificación del servicio de gobierno con su profesionalización? ¿Por qué principios puede determinarse el derecho a la huelga por parte de un sindicato del servicio civil? ¿Qué repercusiones puede tener en el sistema político de un país la unificación del servicio civil y viceversa?

El servicio público del futuro o

LEONARD D. WHITE

Es cosa clara que el servicio público norteamericano continuará siendo afectado por... tendencias que se han dejado sentir durante muchos años -tendencias que son muy propios del país y que solamente de modo indirecto

• De *The Future of Government in the United States*, Leonard D. White (ed.) (Chicago, 1942), parte IV, págs. 192-217 (págs. 238-247 reproducidas aquí), Reproducido con autorización de la Imprenta de la Universidad de Chicago.

tienen relación o están influidas por el ambiente internacional o por el cambiante equilibrio entre el centro y las extremidades de nuestro sistema federal. La ciencia, las profesiones, la destreza administrativa presionan insistentemente hacia el mejoramiento técnico de la administración pública; el localismo, el humanitarismo y la "política" tienden a demorar la aparición de formas de organización que parecen técnicamente superiores pero que contradicen preferencias norteamericanas profundamente arraigadas. El efecto de la competencia mundial, tanto en el orden militar como en el comercial, no podrá menos que favorecer a los técnicos en las décadas venideras.

En esta sección se examinan algunos de los posibles impactos de las fuerzas actuales en el servicio público de los próximos diez o veinte años: la ulterior extensión del sistema del mérito, la gradual delimitación de amplias categorías de responsabilidad y el proporcional aumento, en cuanto a número e influencia, de hombres de ciencia y de profesionales liberales y de directores de administración; la confirmación y progresiva aceptación de un servicio de carrera; y el rápido aumento en la importancia de los sindicatos del servicio civil, conducente a una revisión del lugar que les corresponde en el sistema administrativo.

1. *Extensión y evolución del sistema del mérito.* La aceptación formal de las doctrinas que justifican el sistema del mérito progresará contra la persistente, aunque más o menos disimulada, hostilidad de la mayor parte de los políticos actuantes y las no infrecuentes retrogradaciones locales. Esta tendencia se halla en plena fuerza, revigorizada por la Liga Nacional de Mujeres Votantes, la Cámara de Comercio Junior y otros grupos que han unido sus fuerzas a la Liga para la Reforma del Servicio Civil Nacional y a los empleados del servicio público organizados. Las exigencias de la defensa, la guerra y la reconstrucción le darán nuevos impulsos. La meta se fijó en 1937 con las palabras del Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa: extender el sistema del mérito "hacia arriba, hacia afuera y hacia abajo" para proveer todos los cargos salvo los de índole puramente política. En 1941 se había alcanzado apreciablemente dicha meta en el gobierno nacional. En 1950 podemos esperar que todas las secciones de los gobiernos estatales y locales que perciban fondos federales quedarán firmemente establecidas bajo la égida del sistema del mérito, como condición exigida para recibir la ayuda federal. Al menos treinta y cinco Estados, y quizá más, deben haber adoptado el sistema del mérito en 1950; pues los Estados no pueden continuar resistiéndose a ver las fatales consecuencias a que puede conducir su situación de incompetencia, partidismo e inercia. La mayor parte de las ciudades grandes y de extensión mediana siguen actualmente el sistema del mérito; en 1950 serán raras las excepciones, y las normas de administración habrán mejorado.

En 1960 algunas zonas atrasadas estarán todavía obstinadamente adheridas a la "administración de partidos y personal"; serán como barrios habitados por extranjeros, unos objetos de curiosidad y menosprecio, y cuando desaparezcan, como dijo Merriam, "no los echaremos de menos. No les erigiremos ningún monumento".

Grandes serán las consecuencias de este logro. Supondrán el debido reconocimiento de la capacidad y la competencia; crearán un instrumento

para la ejecución de la política todavía más adecuado; evitarán los peligros de una administración débil "que no puede avanzar ni retroceder sucesivamente sino únicamente embrollar"; requerirán nuevos cimientos para el partido político y un tipo de jefatura política todavía demasiado poco común; proporcionarán al ejecutivo "el principal medio gracias al cual pueda sostener una iniciativa constante" —"un cuerpo relativamente permanente y experimentado de administradores que actúe de acuerdo con el ejecutivo".

Juntamente con la extensión del sistema del mérito aumentará proporcionalmente en el servicio público el personal científico, profesional y técnico, cuya proporción en el conjunto de los empleados públicos era muy escasa en 1900 pero ha ido aumentando rápidamente y que podemos predecir confiadamente que continuará aumentando. En el decenio 1940-1950 quedaron los economistas firmemente introducidos en el servicio civil; los decenios futuros podrán ver consagrados al servicio del gobierno nuevos grupos de administradores profesionales, expertos profesionales en relaciones públicas, técnicos de radioemisión, peritos en plebiscitos, presupuestistas, asesores en planeamiento, peritos en votaciones electorales, especialistas en personal, y otros. Puede ser que algunos de ellos no logren alcanzar la necesaria respetabilidad o la confianza del Congreso, pero el número, variedad e importancia de los grupos profesionales científicos y técnicos no podrá menos que aumentar desproporcionalmente en relación con los cuerpos de oficinistas y obreros manuales.

Cabe esperar también que se tracen nuevas líneas de organización en los grandes servicios públicos del futuro, que revelen los más altos niveles de responsabilidad en la manera de dirigir los asuntos públicos. Estos diferenciales serán de lento progreso. Podrá iniciarse el proceso con el reconocimiento de un cuerpo administrativo como una rama funcional: un cuerpo cuyos miembros provengan de diversos orígenes pero cuyas responsabilidades sean segregadas en teoría y práctica en interés de una administración eficaz. Esta evolución puede anticiparse con cierta confianza, aunque no tenga lugar de momento o rápidamente; puede que tropiece con una oposición obstinada; pero las posibles consecuencias en cuanto a mejoramiento del cuerpo administrativo son considerables.

La gradual segregación del cuerpo administrativo pondrá en movimiento otras diferenciales. El grupo de administración comercial (compras, trabajos de imprenta, contratación de servicios para oficina, ventas, administración de fincas y otras actividades parecidas) será considerado aparte como encargado de una función especial distinta de la alta administración, requiriendo especiales tipos de competencia distintos de la necesaria para la alta administración, o para emplear el término adoptado por los señores Brownlow, Gulick y Merriam, "dirección administrativa".

El lugar del grupo profesional en esta clarificación de funciones en la total labor de la administración está muy lejos de verse ahora con claridad, y resulta oscura su futura ubicación. Parece seguro que cada una de las profesiones liberales (exceptuando quizá la teología) pondrá en gran medida al servicio del gobierno su especial competencia. También parece claro que a medida que la gente de carrera imponga más y más sus ideas profesionales

en el servicio público éste no podrá menos que subir de tono. Pero lo que no queda elaro es el grado en que puedan estos diversos grupos contribuir a la alta administración, y las tendencias actuales no nos dan una pauta de lo que ocurrirá en lo futuro.

Es también lógico que la función de la administración media quede más claramente diferenciada en el servicio público futuro. Tal función puede identificarse fácilmente, ya que se halla entre las múltiples operaciones propias de dependientes de oficina y de especialistas relativas a casos concretos, por una parte, y las operaciones de alta administración relativas a situaciones de orden general, por otra. En la mayor parte de servicios públicos nacionales hay un sector o zona de responsabilidad bien marcada. Su personal está muchas veces inmovilizado en otros países pero nunca lo ha estado y es ilógico que lo esté en los Estados Unidos a no ser por consideraciones de competencia y adaptabilidad.

En fin, parece probable que haya de poder producirse una lenta y gradual diferenciación de funciones en el servicio público, que conduzca a un más claro reconocimiento de las especiales tareas de la alta administración, de la administración de tipo comercial, de las profesiones liberales, de la administración media y posiblemente de otras zonas de la administración. Esta corriente no llevará consigo tendencia alguna a establecer barreras entre esos respectivos grupos, salvo las que naturalmente se deduzcan de la índole del trabajo que haya de hacerse. Más mezquina e infundada malicia ha despertado el hecho de no apreciar que puede especializarse una zona y atenderse a su mejoramiento sin introducir un sistema cerrado de personal que tenga resabios de casta o de artificiosidad. A fin de mantener abierta la puerta a las oportunidades en armonía con estimados ideales norteamericanos no es necesario oponer la organización de diferentes tareas gubernamentales.

2. *Desarrollo de carreras en el servicio público.* Estrechamente relacionada con la diferenciación de funciones se encuentra la ulterior evolución y general aceptación de un sistema de carrera en el servicio público, eventualmente en una escala genuinamente nacional y contribuyendo a un servicio público internacional. La idea fue formulada en 1933 por la Comisión de Estudios sobre Personal del Servicio Público, de la cual era activo miembro Charles Merriam: "Recomendamos... que se tomen las medidas necesarias para hacer del empleo público un trabajo que valga la pena para toda la vida, facilitando y haciendo atractivo el ingreso a la gente joven, hombres y mujeres de capacidad y carácter, y con oportunidad de adelanto en el servicio y ascenso a cargos de distinción y honor." Algunas ramas del servicio, especialmente los cuerpos científico y profesional han logrado ya su condición jurídica y ponen de manifiesto el buen rendimiento que un servicio de carrera responsable da a un gobierno democrático.

Otras dos ramas del servicio nacional están ahora maduras para la acción: la administrativa de más alto grado y la jurídica. Las recomendaciones del Comité del Presidente para el Mejoramiento del Servicio Público (1941) para la organización del servicio-carrera en esos dos aspectos vitales estaban inspiradas en la Comisión de Estudios sobre Personal en el Servicio Público y el Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa. La alta adminis-

tración está especialmente indicada para un servicio de carrera; su función es esencialmente la misma en el cuartel general que en el interior, en los gobiernos federal, estatal y municipal y con sus actividades en planeamiento, presupuestos, personal y procedimientos quizá podría llegar a ser Uno de los primeros servicios de una verdadera carrera nacional. Parece **verosímil** que en la próxima década se hagan grandes esfuerzos en esa dirección y que pueda lograrse llegar a la meta en proporción considerable al cabo de dos decenios. Es bien cierto que "la marcha progresiva de la democracia americana en este momento de nuestra historia depende más de una administración eficaz que de cualquier otro factor", según palabras escritas en el informe del Comité del Presidente para la Dirección Administrativa en 1937, cuando todavía se creía evitable la crisis de la guerra mundial.

Un servicio de carrera en la alta administración se facilitará con el fructífero resultado de los experimentos actualmente en curso bajo la dirección de L. L. Thurstone con el fin de precisar las características que constituyen la capacidad administrativa. Cabe suponer que tales características existen, que pueden determinarse, y que los individuos pueden ser sometidos a pruebas en que se descubra en qué grado las poseen, por lo que se han puesto ya los cimientos para una selección científica de un futuro cuerpo administrativo. Podría admitirse el ingreso en este cuerpo a una edad juvenil para dar tiempo al adiestramiento y desarrollo de la capacidad de las personas que constituyeran una promesa de éxito administrativo, con lo que se excluiría a aquellas que con base en su antigüedad o por presión de amistades solamente aspirasen a cargos medios y altos en la administración y a posiciones directivas.

Con respecto al lugar de los abogados en el futuro cuerpo administrativo, no podemos hablar con confianza. El derecho y la política han sido tradicionalmente estrechos compañeros, lo que ha conducido a los abogados a la propia sede de la autoridad. El derecho y la administración son inseparables; en todo caso de importancia el administrador ha de consultar al asesor jurídico. El veto de un abogado con respecto a un determinado curso de acción, basado en ilegalidad, obliga al personal administrativo a reconsiderar el caso. Tanto los abogados como los administradores hallan difícil precisar los límites del papel del abogado en el servicio público.

La formación gradual de un cuerpo de administradores que se distingan por su probada aptitud natural y preparación especial puede por tanto chocar con la tendencia (inspirada por propinquidad, autoridad y competencia personal) contraria a la aceptación del abogado como fuente principal del alto personal administrativo. Es cierto que muchos altos funcionarios proceden de otras profesiones así como de la jurídica. Pero solamente los abogados entre las muchas profesiones (excluyendo el caso especial de la instrucción pública) parece normal que sean aptos para que se logre con acierto la creación de un cuerpo especialista de administradores. Sin negar la capacidad, lealtad e idealismo de la profesión jurídica, podemos esperar que como grupo no monopolicen las más altas posiciones administrativas en 1950 ó 1960.

Con respecto tanto a los jefes de administración como a los abogados de gran categoría puede resultar enojoso el problema de su asignación (o dispo-

sición) subsiguiente a un cambio de administración, a menos que se implanten nuevas ideas. Si un partido continúa firmemente dirigiendo los asuntos nacionales, el problema se aminora; pero si se produjese un rápido cambio de partidos o si hubiese bruscas fluctuaciones en la política nacional, una irresistible corriente podría obligar a un ajuste de la capacidad de los administradores y los abogados. El país no debería perder los servicios de tales personas peritas sumamente preparadas y llenas de experiencia, pero un partido que siga una política contraria a la de su predecesor no es fácil que acepte de lleno la lealtad y confiabilidad de los principales consejeros de sus contrarios.

La cuestión ha sido bien resuelta en Inglaterra, dentro de la armazón de una política básicamente homogénea seguida por todos los partidos, que dependen de una antiguamente arraigada tradición de servicio leal al gobierno del momento. Y es dudoso si incluso en Inglaterra esta tradición podría resistir diferencias de gran entidad en política. En nuestro inmediato futuro la permanencia en el servicio de esos dos grupos de superior categoría debería estar garantizada por ley y respetada por todos los partidos. Sin embargo, ningún partido habría de estar obligado a sostener a tales funcionarios en los mismos cargos que habían ocupado por designación de otro partido. Este conjunto de talentos, jurídicos y administrativos, está a la disposición de todo el gobierno, no meramente de un departamento o de otra agencia; habría de ser su traslado cosa fácil y flexible, tanto para conservar la integridad intelectual de las personas como para proporcionar funcionarios responsables políticamente que pudiesen actuar como consejeros de aquellos con quienes habían de trabajar.

Pueden quedar casos en que no pueda hacerse un uso apropiado de funcionarios en las más altas clasificaciones administrativas y jurídicas. Para hacer frente a esta situación podemos sugerir la utilidad de un grupo jurídico y administrativo actuando en el papel de la "oposición de Su Majestad", para el caso en una situación inactiva análoga a la que los franceses denominan *en disponibilité*. Es indudable que podrían ser útiles meramente como elementos de consulta y crítica. De esta manera continuarían en estrecho contacto con los asuntos públicos y al transcurrir del tiempo podrían volver a la situación activa, no necesariamente tan solo después de un nuevo cambio de partido en el poder. La finalidad es conservar un recurso administrativo en el que se había hecho una inversión apreciable y reforzar el servicio de carrera subrayando su continuidad de actuación.

3. *Sindicatos del servicio civil.* Correlativamente con la aumentada importancia del cuerpo científico, profesional y administrativo, habrá durante uno o dos de los próximos decenios un considerable aumento en la importancia de los sindicatos del servicio civil. Diversamente considerados, ya como amenaza a la soberanía del Estado, ya como pilar de un nuevo tipo de organización social, no es presumible que en los próximos veinte años abandonen su inmediata tarea de velar por la condición económica de sus afiliados. En esta esfera desempeñarán un papel importante, aunque limitado. En ocasiones se expresarán y aun en algunas actuarán en forma agresiva, pero en general su influencia se ejercerá en términos conservadores. La mayor parte de lo que reclaman puede lograrse únicamente de organismos votados;

no es aconsejable la oposición a estas asambleas populares, y consecuentemente no es fácil que se produzcan los tipos extremistas de presión sindical en la administración.

Los sindicatos del servicio civil se hallan actualmente hostilizados y debilitados por las divisiones imperantes en el movimiento obrerista norteamericano y por cismas innatos de sus propias filas. Uno de sus principales problemas en el decenio próximo -y quizá mucho después- será el de armonizar sus diferencias internas y presentar un programa común respaldado por el peso de la totalidad de sus miembros y sus afiliaciones. La historia de los sindicatos del servicio civil en otros países confirma la experiencia habida en los Estados Unidos por espacio de medio siglo de que tal unidad de propósito y organización es una molesta voluntad dispersa.

La importancia de los bienes de dominio público y el manejo de sus utilidades, ya sindicalizado, no pueden menos que plantear difíciles problemas, de los cuales el sistema del ferrocarril subterráneo de Nueva York no es más que un temprano ejemplo. Probablemente se tratará primero de precisar la distinción entre una empresa gubernamental y otra comercial, siguiendo el ejemplo de Francia en la década 1890-1900. El fracaso de esta solución en Francia no presagia ciertamente éxitos en un pueblo dotado de menos lógica que el francés. Nadie puede predecir cuál es el curso que seguirán los acontecimientos.

Profetas dotados de más imaginación podrán pretender otear el día en que los trabajadores del gobierno organizados puedan solicitar y obtener una participación formal en la administración. Yo no puedo compartir esta esperanza, al menos dentro de los dos primeros decenios. Al fijarse las normas relativas a los empleados se consultará seguramente a los trabajadores en proporción creciente y se establecerán con mayor precisión las fórmulas para las consultas. Los trabajadores organizados pueden lograr representación en las agencias oficiales que administren sus condiciones de empleo y, de este modo, ocupar ventajosos puestos de observación desde los cuales puedan proteger mejor sus intereses; puede que se les convoque como un grupo participante para que elijan sus representantes en las agencias encargadas de sus problemas de trabajo; pero no es fácil que adquieran una voz de mando en los organismos oficiales en que se encuentren.

Menos fácil es que los empleados organizados del servicio civil aspiren al poder para imponer sus ideas fundamentales de política pública. Paz, guerra o neutralidad; ayuda a los agricultores, comerciantes o exportadores; regionalismo, nacionalismo o derecho de los Estados; la estabilización del ciclo económico: estos son problemas en que probablemente no querrán intervenir los empleados públicos organizados. Grandes son los riesgos de embarcarse en una discusión pública sobre tales temas: dispersión de **esfuerzas**, conflictos internos, crítica desde fuera y malgasto de recursos. Las posibles ventajas son relativamente menores. Tales peligrosas aventuras son habitualmente resultado de impulsos irresistibles o de grandes ambiciones de unos cuantos "líderes" o dirigentes y, por tanto, no pueden evitarse por completo. Pero no puede anticiparse que los empleados del servicio civil organizados como grupos aspiren dentro de unos años a determinar la política pública

en materias importantes no relacionadas con las condiciones del trabajo. Una voz consultiva en los problemas administrativos, una firme intervención en lo relativo a condiciones de trabajo, sí; pero nada más.

*

De cuando en cuando en nuestra historia como nación la lealtad de los funcionarios y empleados públicos ha sido un tema de discusión política y un problema en la administración pública (¿acaso podría ser una cosa sin ser también la otra?) En el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial este problema ha cobrado nuevas dimensiones y ha entrado en una fase aguda. Cuando estamos escribiendo estas líneas dicho problema es uno de los más graves en nuestra vida nacional.

En el breve trabajo seleccionado a continuación están claramente compendiadas las recientes manifestaciones y delineadas algunas de las discusiones de mayor importancia. Su autor es el profesor William Seal Carpenter, de la Universidad de Princeton, quien durante siete años fue administrador del sistema del servicio civil de Nueva Jersey. El trabajo seleccionado procede de un reciente libro sobre "El asunto inacabado de la reforma del servicio civil".

La discusión es espinosa. ¿Es la distinción entre *ideas* "desleales y subversivas" y *actos* desleales y subversivos una distinción realista? ¿Qué diferencia hay entre los principios que deben aplicarse en la esfera pública y los correspondientes a la esfera privada, recordando de qué manera se mezclan lo "público" y lo "privado" en la Gran Sociedad, especialmente en tiempos de crisis? ¿Son los principios determinantes distintos en una democracia que en una dictadura, o el problema de la seguridad es el mismo, sea cual fuere la teoría oficial del gobierno?

Discusión sobre la "lealtad" •

WILLIAM SEAL CARPENTER

Asuma por el horizonte una amenaza para el reclutamiento de los jóvenes mejor dotados para el servicio público con el programa relativo a la lealtad adoptado por el gobierno federal, que ahora está siendo duplicado en parte por cierto número de Estados. El gobierno federal y los gobiernos de por lo menos cuarenta y un Estados hace tiempo que vienen consignando en sus códigos leyes relativas a las actividades subversivas. Generalmente esas leyes

• De *The Unfinished Business Of Civil Service Reform* (Princeton, 1952), páginas 23-26. Reproducido con autorización de la Imprenta de la Universidad de Princeton.

tendencias emergentes

se refieren a la sedición, entendiéndose que incurren en ella las manifestaciones orales o escritas en que se trata con menosprecio al Estado o al gobierno y se induce a la gente a desobedecer sus órdenes. Una nueva y distinta política se inició con la Ley Hatch de 1939 y alcanzó su pleno florecimiento en el decreto número 9835, promulgado por el presidente Truman el 21 de marzo de 1947. Esta política resuelve tratar a los empleados del gobierno como un grupo especial con respecto a la cuestión de la lealtad política.

El programa sobre lealtad surgido bajo la égida de la Ley Hatch estaba encaminado a excluir de los empleos públicos a toda persona que fuese "miembro de cualquier partido político u organización que propugne el cambio de nuestra forma constitucional de gobierno en los Estados Unidos". Bajo la presión de circunstancias de guerra, el Congreso autorizó a los departamentos de Guerra y de Marina para que cesasen por procedimiento sumario a aquellos empleados considerados por los departamentos como "riesgo de mala seguridad". En 1946 se hizo extensiva la misma facultad al Departamento de Estado. La Ley de Energía Atómica de 1946 contenía la disposición de que persona alguna puede ser empleada por una agencia oficial hasta que la Oficina Federal de Investigación (FBI) haya practicado una investigación y redactado un informe acerca del carácter, relaciones y lealtad de la persona. De este modo, tanto en paz como en guerra, los empleados de ciertas "agencias sensibles" quedaron sujetos a especiales condiciones de empleo que no se aplicaban a otros empleados federales y que no tenían relación con las prohibiciones contenidas en la Ley Hatch. El camino quedó así empedrado en la legislación política por la orden ejecutiva del presidente Truman, que exige la investigación en cuanto a lealtad de toda persona que entre en el servicio civil de cualquier departamento o agencia de la rama ejecutiva del gobierno y que obliga al jefe de cada departamento o agencia a eliminar a los empleados desleales.

Se declaró que la orden ejecutiva número 9835 tiene un doble objetivo; primero, proporcionar a los Estados Unidos un máximo de protección contra la infiltración de personas desleales en las filas de sus empleados, y segundo, proporcionar igual protección a los empleados del gobierno leales contra infundadas acusaciones de deslealtad. Posteriormente, el 28 de abril de 1951 promulgó el presidente una orden ejecutiva concebida en los siguientes términos: "La norma para la negativa de empleo o el cese en el mismo, en un departamento o una agencia del Poder Ejecutivo por motivos relacionados con la lealtad será que, como resultado de las pruebas, quede una duda razonable en cuanto a la lealtad de la persona de que se trate en relación con el gobierno de los Estados Unidos." Aun cuando el programa sobre lealtad garantice al empleado sospechoso que será oído, no dispone que se confronte con sus acusadores ni le proporciona una ocasión para formularles preguntas. Desde luego, puede negársele el traslado exacto de los cargos que se le imputen si por razones de seguridad se considera improcedente en razón a la índole de tales cargos. El proceso no es ciertamente un proceso judicial.

De todos modos, la Suprema Corte de los Estados Unidos, el 30 de abril de 1951, en el caso *Bailey* contra *Bichardson*, confirmó una decisión del tri-

bunal de apelación de circuito de los Estados Unidos para el distrito de Columbia (122 Fed. Rep., 2ª serie, 46). La sentencia justifica los procedimientos seguidos en el programa sobre lealtad y sostiene la doctrina de que, excepto para garantizar el cumplimiento de los preceptos legales, los tribunales no revisarán la actuación de los funcionarios ejecutivos federales que acuerden el cese de los empleados del ejecutivo. En el mismo día la Suprema Corte, en otro caso, dispuso que el fiscal o representante del Ministerio Público no podrá formular listas públicas de organizaciones declaradas comunistas sin concederles que sean oídas. "Es ésta la primera vez, dijo el justicia Jackson, en que este tribunal ha estimado los derechos de los individuos subordinados e inferiores a los de los grupos organizados. Esto es justicia al revés."

Desde el punto de vista del reclutamiento de empleados públicos la cuestión estriba no en si el programa sobre lealtad tiene fundamento legal sino en si es conveniente política y administrativamente. No cabe disentir de lo que se manifiesta en el preámbulo de la orden ejecutiva número 9835 al decir que "es de vital importancia el que las personas empleadas en el servicio federal sean de completa e indiscutible lealtad a los Estados Unidos". Al mismo tiempo el gobierno necesita para la prestación de sus servicios los ciudadanos más capaces e inteligentes que puedan conseguirse. Ya ha habido muchas críticas en el sentido de que el servicio al gobierno tiende no poco a atraer a hombres y mujeres desprovistos de imaginación que carecen de capacidad para cualquier clase de trabajo excepto tareas de rutina bajo dirección. Si bien estas críticas son injustas por lo que respecta a millares de empleados públicos, es forzoso admitir que las políticas administrativas que impongan restricciones a la libertad de pensamiento y de expresión alejarán de los empleos oficiales a las personas de que menos puede prescindirse. El criterio contrario expuesto en el pleito *Bailey* contra *Richardson* se expresó en la forma siguiente: "Es indudable que algunas juntas se dan perfecta cuenta de que las opiniones y la conducta libres no han de interpretarse como indicios de deslealtad; pero lo cierto es que muchos otros consejos o juntas imaginan lo contrario, lo cual es sobradamente conocido. Esto coloca a los empleados del gobierno bajo una presión económica y social que, para proteger a sus empleados y reputación, los obliga a expresarse en términos y en conducta ajustados a las más ortodoxas opiniones sobre las cuestiones políticas, económicas y sociales."

El gobierno de los Estados Unidos, así como el de los ocho o más Estados que han aprobado leyes exigiendo el juramento de lealtad tenían ya amplia autoridad reglamentaria para rehusar los empleos a personas que sean culpables de conducta desleal. Los actos de carácter subversivo pueden castigarse desde luego con arreglo a las leyes vigentes, tanto si los responsables son ya empleados públicos cuanto si solamente son aspirantes. La finalidad perseguida por el programa sobre lealtad es el castigo por abrigar ideas desleales y subversivas. El progreso de los procedimientos administrativos permitirá apreciar en su justo valor de las ideas de los hombres.

Es realmente fantástica esta situación en que una organización tiene derecho a ser oída en juicio antes de que pueda ser declarada subversiva, al paso que un empleado puede ser despedido y estigmatizado sin que se pueda

encarar con sus acusadores ni conocer los cargos que se le imputen. En esta cuestión no se halla involucrado el derecho a los empleos públicos, pues no existe tal derecho. Mientras los procedimientos del programa sobre lealtad en los gobiernos federal y estatal no granticen debidamente la reputación de los ciudadanos leales, poca será la atracción que hombres y mujeres inteligentes y capaces sientan por los empleos públicos.

*

Por muchos conceptos es el trabajo seleccionado a continuación un estrecho compañero del precedente. También trata de la cuestión de la lealtad, pero está enfocado no hacia el problema de la defección ideológica sino hacia el de la honestidad moral y la integridad pecuniaria. Este problema, lo mismo que el ideológico, ha sido una plaga para el servicio público a través de nuestra historia. Igual que el problema ideológico, éste ha sido en los últimos tiempos también abultado e intensificado. En uno y otro caso no es exagerado decir que lo futuro de la democracia norteamericana dependerá de su solución satisfactoria.

Herbert Emmerich, su autor, ha sido director de la Cámara de Compensación (*Clearing House*) de la Administración Pública desde 1945. Es una destacada figura en la administración pública norteamericana, habiendo servido con distinción en muchos y diversos cargos, y siendo autor de una copiosa producción de notables ensayos y libros. Emmerich dedica este ensayo a los miembros de la Sociedad Americana de Administración Pública por medio de su órgano oficial. Como veremos, el ensayo va más allá de su tema, delineando claramente las recientes tendencias observadas en el servicio público.

Se pregunta: ¿Ha logrado Emmerich, en su afán de perspectiva, una verdadera perspectiva, una opinión verdaderamente equilibrada? ¿O está demasiado cerca de la escena, es demasiado partidista, para lograr la objetividad que busca? ¿Están bien fundadas sus observaciones y sugerencias del apartado II?

Un escándalo en Utopia *

HERBERT EMMERICH

El reciente descubrimiento de graves irregularidades en la administración de la recaudación de nuestros ingresos nacionales no debe pasar inadvertido.

* De *Public Administration Review*, vol. 12 (invierno de 1952). págs. 1-9. Resumido. Reproducido con autorización del autor y de *Public Administration Review*.

tida en las páginas de este periódico. La Sociedad Americana de Administración Pública, que publica esta revista, se dedica al mejoramiento de las normas que deben regular una honesta y eficiente administración pública. Los que somos miembros de dicha sociedad no podemos menos que inquietarnos ante el visible empeoramiento de un servicio que durante muchos años ha gozado de gran reputación. Si a estos descubrimientos añadimos las revelaciones hechas por el comité senatorial presidido por el senador Kefauver en su estudio de los efectos causados en las agencias locales y estatales encargadas de hacer cumplir la ley por comercializadas asociaciones de aventureros interestatales, hemos de creer que no estar; de más que nos ocupemos seriamente del asunto. Es oportuno que nos formulemos a nosotros mismos algunas preguntas acerca del estado de la administración pública norteamericana en estos críticos momentos. Es importante no sólo situar esos sucesos en su debida perspectiva sino también unir nuestras energías para despertar el interés general sobre estas cuestiones y lograr mejoras duraderas en el servicio público en sentidos que muchos de nosotros hemos propugnado desde hace tiempo...

Al tratar de este desagradable tema me parece a mí que las personas dedicadas al servicio del gobierno deben, en interés de su profesión, evitar dos escollos. El primero es permitir que el trabajo para el gobierno como vocación sea difamado, no aportando hechos cuando se formulan generalizaciones exageradas y sensacionales basadas en casos concretos de mala conducta. El otro escollo es dejar de admitir la gravedad de tales sucesos, la necesidad de su corrección y la amenaza que constituyen para la reputación y prestigio de la administración pública.

Desgraciadamente tales revelaciones llegan en un momento i'loportuno tanto desde el punto de vista nacional como desde el internacional. En el interior estamos absorbidos por un gran esfuerzo de movilización para defendernos y defender al mundo libre contra una peligrosa amenaza. El volumen de la administración pública está aumentando enormemente. Estamos preparando a los jóvenes para el servicio militar, gastando grandes cantidades en defensa y en ayuda al exterior, y gravando con impuestos a nuestros ciudadanos y nuestras instituciones privadas en una cuantía jamás intentada anteriormente a no ser en tiempos de guerra. En la extraordinariamente difícil tarea de administrar esos programas necesitamos contar con la gente mejor que podamos encontrar. Es éste un momento que exige la confianza de los ciudadanos en su gobierno en forma tal que estén dispuestos a aceptar los sacrificios necesarios y preparados para prestar servicios públicos cooperando al esfuerzo nacional. Y no es el menos grave resultado de esos descubrimientos, especialmente cuando sirven para lanzar difamaciones globales contra el servicio del gobierno, el que hagan más difícil la ya espinosa labor de atraer y retener a las personas capaces que el presente gran esfuerzo requiere...

El más grave peligro de un castigo general de la integridad del gobierno democrático norteamericano en la presente etapa de la historia del mundo es el efecto que produciría en los demás países. No podremos difundir el gobierno democrático si aceptamos radicalmente que toda su maquinaria está

corrompida. Habiendo empeñado nuestros recursos para ayudar a otras naciones en una empresa común de resistencia a la agresión y para ampliar las zonas de libertad y bienestar, a base de dinero, materiales, intercambio de habilidades y competencia por medio de la ayuda técnica, hemos también de asumir el papel de explicar a los otros pueblos la manera cómo deben manejar sus asuntos Y. por tanto, cómo han de gobernarse. Entre las naciones no privilegiadas se ha difundido la creencia de que los Estados Unidos, habiendo demostrado tan grandes proezas técnicas y tanta productividad, tan alto nivel de vida y tal generosidad y dinámica dirección en los asuntos mundiales, deben tener los suyos muy bien ordenados y administrados en el interior del país. El hecho es que tenemos abundante existencia de cosas buenas para exportar a más de nuestra capacidad científica, industrial y militar, así como nuestros productos. Durante los últimos cincuenta años hemos hecho grandes progresos en la técnica de nuestra administración, y en este campo contamos con muchos métodos acertados que otros países necesitan y pueden **adaptar** provechosamente a sus propias instituciones. Me refiero no solamente a las técnicas de la dirección administrativa **general**, sino también a aquellas aplicables a campos especiales tales como enseñanza, salubridad y **agricultura**, en todos los cuales contamos con muy especiales, aunque no exclusivas, contribuciones que aportar. Ni nosotros ni las demás naciones libres podemos permitirnos secar esta rica fuente de ayuda a causa de lo que puede parecer "Un escándalo en Utopía" a los pueblos que contemplan con envidia nuestra abundancia y nuestra eficiencia.

Es importante colocar las revelaciones habidas en la debida perspectiva no sólo para que se les dé la debida interpretación en el extranjero sino también para lograr las mayores ventajas posibles en bien del mejoramiento de los servicios públicos. Robert Ramspeck, presidente de la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos, está prestando un valioso servicio con su "campana de hechos". Insiste en que mientras se dan los pasos necesarios para corregir la situación, no debe permitirse que las revelaciones pasen a constituir una censura general del servicio federal, que es preponderantemente honesto, capaz y laborioso.

A mí se me ocurre que hay tres maneras de enfocar la cuestión que pueden situarnos en la adecuada perspectiva para juzgar los recientes escándalos producidos en el gobierno. Una es la del orden histórico, otra consiste en el análisis del medio en que opera el gobierno, y una tercera consiste en la valoración de las tendencias que en los tiempos que siguieron a la guerra se han dejado sentir en la administración pública norteamericana.

I

Creo que puede sostenerse que hemos andado un largo camino en cuanto al respeto de los ciudadanos por el servicio público y en elevar los niveles que éstos esperaban que alcanzase. Las mismas cosas que ahora están siendo causa de sorpresa e **indignación** como desviaciones de dicho nivel fueron en muchas ocasiones de nuestra historia consideradas desgraciadamente como algo que podía darse por descontado por constituir una manera habitual de **Proceder**. Basta con que recordemos los bajos niveles que prevalecían a fines

del siglo pasado para apreciar el gran cambio que se ha operado. En el periodo de expansión hacia el Oeste, con la despiadada explotación de los trabajadores inmigrantes y las riquezas naturales, rapaces intereses compraban las legislaturas, las cuales a su vez elegían los senadores de los Estados Unidos y éstos, también a su vez, nombraban a políticos mastuerzos sin calidad alguna para los puestos de gobierno. El servicio federal, con algunas notables excepciones, era generalmente tenido en baja estima: un lugar para señoritos inútiles e incompetentes que se suponía que hacían los mandados y repartían favores en atención a intereses especiales dentro de un sistema de almoneda política. A medida que crecían las ciudades y se ensanchaban las fronteras se iba produciendo un análogo rebajamiento en el tono moral de los gobiernos locales. Fue preciso el asesinato del presidente Garfield para que viera la nación en forma dramática los males del sistema del patronazgo y diera a los iniciadores de reformas una posibilidad de ver adoptados sus planes.

Los británicos, como de costumbre, se nos adelantaron en cuanto a reformas gubernamentales, pero para no incurrir en un complejo de inferioridad bueno será que recordemos que el patronazgo británico y los podridos sistemas de los pueblos con derecho a representación en el Parlamento perduraron a través del siglo XIX y no desaparecieron hasta después de aprobarse las leyes del Servicio Civil y de Reforma. Aún en tiempos más recientes ha habido ocasionales resbalones dados por hombres públicos ingleses, pero cuando tal cosa ha ocurrido no hemos saltado a la conclusión de que, por el hecho de que haya algunos casos aislados de transgresión, deba considerarse venal y corrompido a **todo** aquel que trabaje en el magnífico servicio de Su Majestad.

Para comparar el actual estado de pública indignación con la relativa insensibilidad de días pasados no necesitamos remontarnos a los escándalos de la administración de Grant, ni a los descubrimientos del "buey en conserva" después de la guerra contra España, ni las revelaciones de la Cúpula de Tetera en que estuvieron complicados dos funcionarios del gabinete en la administración de Harding. Muchos de nosotros podemos recordar todavía la pesadilla de la época de la prohibición de los años que siguieron a 1920 cuando la corrupción en grandes sectores de todos los niveles del gobierno fueron acompañados por un general espíritu de ilegalidad en nuestras comunidades y un general cinismo entre los ciudadanos hacia el gobierno. **Todos** los niveles del gobierno y de la sociedad se enajenaron en esa desgraciada época de nuestra historia. Pero entre los buenos resultados de la Enmienda Veintiuna no fueron los menores las enormes mejoras que produjo en los servicios locales, estatales y federales y el cambio de actitud de los ciudadanos hacia los funcionarios guardianes de la ley y aun otros. El hecho de que hayamos reaccionado con tanta indignación ante el manejo de irregularidades descubiertas es buena prueba de alto nivel de las esperanzas que hemos **alimentado** con respecto a la integridad de los servidores públicos. **Nos hemos** como Vido no porque tengamos mal concepto de los funcionarios públicos sino **porque** esperamos de ellos que hayan llegado a un alto **nivel de integridad.**

Si nos fijamos en el lado positivo advertiremos que en periodos en que tanto las actividades del gobierno como los gastos públicos se aumentaron enormemente, como fueron los del Nuevo Trato y de la segunda Guerra Mundial, se dieron pruebas de haber mejorado considerablemente el nivel de la administración pública. A pesar de las grandes delegaciones de autoridad al poder ejecutivo durante la administración de Roosevelt, en tiempos tanto de paz como de guerra docenas de comités investigadores no descubrieron prácticamente escándalo alguno y, ninguno de categoría nacional...

Un breve examen del medio en que opera la administración pública en nuestra democracia nos ayudará también a poner en la debida perspectiva los casos de mala conducta de funcionarios. En un país en que existe la mayor medida posible de libertad individual e iniciativa y variedad en sus empresas privadas, la administración pública no puede operar en el vacío. Ha de afectar a los intereses privados y ha de ser afectada por ellos. Desde luego, con el crecimiento de un gobierno de gran volumen, que regula, impone tributos, finanza y contrata con la empresa privada y litiga contra intereses privados, esos contactos son más penetrantes e importantes de lo que nunca habían sido anteriormente. En muchos casos el servicio del gobierno es un campo de adiestramiento y un escalón para remuneradoras carreras privadas. El gobierno de los Estados Unidos opera en una "civilización de negocios", como James Truslow Adams ha calificado nuestra cultura. Los hombres que, procedentes de los negocios privados, entran a prestar sus servicios al gobierno, deben comprender que ciertas prácticas **aceptadas** en grandes aspectos del mundo de los negocios, tales como generosos agasajos y cambios de regalos, no están aceptadas en el mundo oficial. Es esencial que las personas que trabajan para el gobierno estén en todo momento por encima de la menor sospecha de favoritismo en provecho de sus amigos, de quienes los respalden políticamente o de personas que puedan hacerles avanzar en sus futuras carreras.

En una democracia el servicio público no puede menos que operar en un ambiente político. Es justo y procedente que los miembros y los comités del Congreso muestren Interés en hechos relativos a la política y los procedimientos del gobierno. Tienen el derecho y el deber de examinar y revisar tanto la política como la práctica. Al determinar las orientaciones políticas que hayan de seguirse no puede hacerse caso omiso de las especiales necesidades de grupos industriales o profesionales y de muy diversas localidades y regiones; pero en la aplicación de la política a casos particulares lo **más frecuente** es que no pueda atenderse a tal clase de pretensiones. Es aquí donde hace falta una constante vigilancia y un grado o clase de profundidad administrativa que todavía no hemos demostrado.

Al considerar el medio en que opera el gobierno debemos examinar el problema creado por las profesiones organizadas y los gremios, sus presiones por lograr representación y especiales exenciones procedentes del **sistema** del mérito. Los abogados han gozado de determinadas exenciones incluidas en los reglamentos del servicio civil, pero no forman, ni mucho menos, el único grupo **cuyas** relaciones con el servicio del gobierno habrá que revisar.

También ha venido a formar parte del medio de nuestra democracia el hecho de que muchas personas sirvan a su gobierno solamente en tiempos parciales o en breves turnos de servicio. En una sociedad libre es necesaria esta clase de movilidad entre los empleos públicos y los privados, que es de especial importancia en tiempos de crisis. En la actualidad estamos de nuevo solicitando personas cuyas habilidades hacen especial falta en el esfuerzo de defensa, a fin de que entren al servicio del gobierno. Al contratar a tales personas para breves periodos de servicio o para una labor consultiva de tiempo parcial, hemos de estar seguros de que el único criterio que determine su elección sea el del mérito y la capacidad. Pero en cuanto una persona de este tipo haya entrado en el servicio no deberá representar más un grupo de intereses que una organización política local. Estará al servicio del gobierno de los Estados Unidos y mientras permanezca en dicho servicio deberá íntegra lealtad a dicho gobierno y a las normas que hayan llegado a caracterizarlo. Hay una forma de deslealtad y corrupción mucho más sutil que las formas visibles de que generalmente oímos hablar y que llega a un grado que no conocemos. Es la falta de lealtad al interés general resultante de un conflicto entre lealtades especializadas.

Un tercer modo de establecer una mejor perspectiva para los escándalos que ocurren en el servicio del gobierno es tratar de medir o evaluar las tendencias de la posguerra en la administración pública norteamericana. Dos son las distintas tendencias de posguerra que pueden identificarse: la primera es la que aparece en primera página, la segunda rara vez supone una noticia de importancia.

Aunque después de la segunda Guerra Mundial haya habido menos descenso en los niveles del servicio público y de la moral ciudadana que después de otras guerras en nuestra historia, se ha observado cierta tendencia en tal sentido. A más de los escándalos del gobierno ha habido escándalos de atletismo y un número no habitual de malversaciones bancarias. Todavía estamos recogiendo algunos frutos de los días de la prohibición y los retoños de los contrabandistas han pasado a ser casas de juego comercializadas y otros negocios turbios que han buscado y muchas veces encontrado protección mediante el soborno y los hasta ahora honestos pero mal pagados departamentos de policía y las mal provistas agencias ejecutoras de la ley. Ha habido abundancia de empleos privados mejor pagados y con menos peligro para la salud y la reputación que las riesgosas ofertas del servicio del gobierno. La situación no ha podido menos que alejar de Washington a los hombres de talento. Ha habido casos en que el presidente, que ha hecho sinceros e insistentes esfuerzos por encontrar los hombres indicados para ocupar importantes empleos, ha mostrado equivocadamente la misma lealtad a personas deficientes en el sentido aplicable al proceder público que la que ha mostrado a hombres destacados de elevado carácter cuando creyó que eran injustamente atacadas. Algunos de los jóvenes empleados en el Nuevo Trato pueden haber sido fanáticamente hostiles contra los negocios en la excitación del primer alivio en los días de recuperación. Como reacción contra esta manera de sentir, en el periodo de la posguerra el péndulo en algunos casos puede haberse inclinado muy lejos hacia el otro extremo.

Pero cuando se considera la enorme expansión de los servicios del gobierno en todos los campos, el volumen de facultades discrecionales delegadas, las enormes cantidades de dinero para préstamos, garantías, contratos y subsidios, y el grado hasta el que la acción gubernamental afecta a los intereses privados en todos los aspectos, llama la atención lo poco que los funcionarios federales han incurrido en malos manejos y favoritismos, en comparación con tiempos anteriores. La gran importancia que se ha dado a la reincidencia se debe en parte a su valor como noticia y en parte a consideraciones de partido; pero yo creo que la indignada reacción es también una prueba del alto nivel de moralidad pública y de confianza en la integridad del gobierno a que ya nos habíamos acostumbrado.

El giro positivo, menos cacareado y publicado, de la administración pública de la posguerra en los Estados Unidos es tan claramente identificable como el negativo. Este giro consiste en el volumen del mejoramiento logrado en todos los niveles del gobierno, que ha tenido lugar a partir de 1945.

Ha habido en nuestras ciudades un verdadero impulso de mejoramiento gubernamental y administrativo. Así las organizaciones ciudadanas como las asociaciones profesionales de funcionarios públicos han contribuido a este ciclo progresivo mediante al intercambio de informes sobre métodos mejores y gracias al estímulo de constantes programas de mejoramiento. En unas y otras ciudades las campañas ciudadanas han conducido a nuevas cartas constitucionales y mejores formas de gobierno. El número de ciudades con la forma de gobierno consistente en el regente de concejo se ha duplicado a partir de 1945. En la actualidad son 1 060 las ciudades que operan con arreglo a este plan. Otras ciudades han adoptado nuevas cartas constitucionales con interesantes innovaciones; Filadelfia y Boston son los más recientes ejemplos de grandes ciudades que han hecho cambios completos en la estructura y el personal. Todas las grandes ciudades con excepción de Chicago han suprimido el sistema de distritos. Se han dado importantes pasos para la consolidación del condado-ciudad y para mejores arreglos gubernamentales metropolitanos y regionales. Entre los dos últimos censos quedaron abolidas 10 000 pequeñas unidades fiscales. La adopción de mejores técnicas en muchos campos especializados han dado lugar a grandes adelantos en la calidad de los servicios municipales.

Los Estados no se han rezagado en emprender reformas para el mejoramiento administrativo. Bastantes de ellos han renovado completamente en los últimos años sus constituciones anticuadas o han introducido enmiendas para dar paso a mejoras en la administración. Unos treinta y cinco Estados han tenido sus *Comisiones Little Hooer*, cuyas recomendaciones están dando por resultado muchas reformas.

En los recientes años se han observado una gran disminución del sistema del patronazgo en los niveles estatal y local y un gran mejoramiento en la manera de administrarse el sistema del mérito.

A pesar de los desórdenes dados a conocer por el Comité Kefauver, hoy en día, en 1952, no tenemos porque seguir hablando con Lincoln Steffens de "la vergüenza de las ciudades", o deplorar con James Brice el fracaso del gobierno local en la comunidad norteamericana.

Incluso en el muy censurado nivel federal el periodo de la posguerra arroja un balance favorable de progreso. La obra del Comité del Presidente para la Dirección Administrativa (Comité Brownlow) y la Comisión para Organización de la Rama Ejecutiva (Comisión Hoover) ha proporcionado el impulso para que continúe la acción para el mejoramiento en los poderes ejecutivo y legislativo. En general no se ha apreciado la sincera cooperación que prestó el presidente Truman a la labor del ex presidente Hoover y el punto hasta el cual estuvo siguiendo las recomendaciones de la Comisión Hoover. Un tanto por ciento considerable de tales recomendaciones fue adoptado e implantado de acuerdo con la atestación del Comité de Ciudadanos sobre el informe Hoover, atestación que no puede decirse que se incline en favor de la actual administración. A más de reformas en el campo de la dirección administrativa, operaciones fiscales, gestiones y personal, ha habido verdaderos progresos en la centralización de la política y la descentralización de las labores cotidianas de detalle. Departamento tras departamento y negociado tras negociado han hecho estudios sobre administración, seguidos de reorganizaciones y de la implantación de métodos y procedimientos mejorados. La modernización de los procedimientos en agencias tales como la Oficina de Patentes, el Negociado de Administración de Tierras, el Negociado de Aduanas, el Negociado de Reclamaciones y la Guarda de Costas pueden citarse como unos cuantos ejemplos de esta tendencia. El arcaico sistema de contabilidad federal está en vías de ser totalmente renovado a base del proyecto de contabilidad paritaria, en que está trabajando la Oficina de Contabilidad General en colaboración con el Departamento de Tesorería Y el Negociado de Presupuestos para llevar al cabo una de las mayores reformas administrativas en la historia del poder ejecutivo federal. En todas esas reformas han tomado la iniciativa los funcionarios responsables y han utilizado la ayuda de comités asesores, fuerzas de trabajo, consultantes especiales, ingenieros en administración y asociaciones profesionales.

Todavía queda no poco lugar para mejoras en todos los niveles y los esfuerzos que día tras día hacen las asociaciones de ciudadanos y las organizaciones profesionales de funcionarios públicos, trabajando con la ayuda de la prensa inteligente, serán necesarios para lograrlo...

11

A la luz de esas perspectivas ¿qué podemos hacer acerca de los escándalos ocurridos en el gobierno? ¿Cómo podemos dar impulso al ciclo positivo de la administración pública y frenar el ciclo **negativo**? Yo creo que la respuesta se apoya en dos direcciones. Una consiste en acelerar el ritmo de poner en práctica las cosas que ya sabemos acerca del arte y la ciencia de la administración y la otra consiste en acelerar el ritmo de las investigaciones Y los **descubrimientos** en aquellos aspectos en que todavía estamos ignorantes. Este **artículo** no pretende haber agotado todos los **caminos** para llegar a la verdad, pero no **podemos** dar fin a esta historia sin poner uno o dos ejemplos **de lo que pretendemos indicar**.

El tono **del despacho** o **la oficina** principal determina el tono de toda **administración**, y no **puedo menos** que **criticar** desde un punto de **vista** ad-

ministrativo alguna de las cosas que ocurrieron en la oficina principal durante la administración de Truman que han sido generalmente atacadas desde un punto de vista político. Yo serví al gobierno durante dicha administración como asesor y como miembro del Comité Asesor del Presidente sobre Administración y he venido a respetar muchas cosas buenas que se hicieron. Pero el tono en algunas secciones de la oficina principal no fue bueno.

Después de 150 años sin ayuda alguna, se proporcionaron en 1939 al Presidente de los Estados Unidos una Plana Mayor de la Casa Blanca y una Oficina Ejecutiva para que le prestasen su asistencia, y estos organismos, como la mujer del César, es preciso que estén por encima de toda sospecha. Más importante todavía que las notorias incorrecciones que se dieron a la publicidad es el peligro de que la oficina más alta intervenga en las operaciones departamentales. No basta que la Oficina Ejecutiva deba dar un tono y crear un ambiente para que los departamentos y las agencias rivalicen en respetabilidad y honestidad; los miembros de la Oficina Ejecutiva deben inclinarse hacia atrás para asegurarse de que están operando "en el debido nivel", como indica el deán Paul Appleby. La Oficina Ejecutiva y el personal o plana mayor de la Casa Blanca no pueden menos que tener deberes y responsabilidades de carácter político; pero en lo esencial tales responsabilidades deben limitarse al campo político y el presidente debe insistir en que los miembros de su personal eviten convertirse en centros de influencia o puertas traseras con motivo de especiales presiones en casos concretos. Ni debe el presidente tener a su disposición una gestapo para el atisbo o vigilancia en los departamentos y agencias del gobierno. La excelente labor realizada por esa administración fomentando el mejoramiento administrativo y descentralizando responsabilidades no debe ser menoscabado por intrusiones de fuera en las operaciones diarias de detalle cuya responsabilidad incumbe a los jefes de departamento y de agencia.

Los secretarios de los departamentos tienen a su vez el deber de crear un ambiente que deberán emular los negociados y las agencias y evitar entre neterse en operaciones de detalle. Como los gerentes administrativos que son jefes de un numeroso personal, necesitan también un sistema de ajuste de cuentas relativo a la actuación de las agencias a su cargo. No pido aquí una especie de servicio policíaco para revelar irregularidades que puede descubrir un buen auditor de contabilidad, sino constructivos estudios directivos, auditorías e inspecciones por un personal capacitado al nivel del departamento o gran negociado. Tales estudios deben darse a conocer a los jefes de departamento y de negociado y deben servir para estimular las buenas prácticas y prescindir de las malas.

Creo que ha quedado ampliamente demostrado que al nivel del funcionamiento el sistema del patronazgo es anticuado y peligroso. Una oficina regional o del interior es especialmente susceptible a las presiones políticas, y las revelaciones de la Oficina de la Renta Interior ha indicado una vez más que hasta las personas de carrera que ocupan cargos en el servicio civil no son inmunes a la tentación cuando el recaudador, o el delegado del mismo que son sus patronos, tienen lealtades políticas para con otras personas que su jefe en Washington. Sean cuales fueren las deficiencias de nuestro

actual sistema del servicio civil los recientes sucesos me inducen a la conclusión de que necesitamos extender el servicio civil a los niveles regional e interior.

Quizá haya llegado el tiempo para proceder a otra especial revisión de la condición de los abogados en el gobierno, tanto en Washington como en el interior. Puede ser que ya estemos en condiciones de dar el paso adelante de seleccionar los fiscales de los Estados Unidos y el personal del Ministerio Público siguiendo el sistema del mérito y dándoles cargos inamovibles.

Se necesitan mejores métodos para reclutar y adiestrar el personal ejecutivo y técnico, interino y de tiempo parcial, tanto para los cargos dentro del país como para las misiones allende los mares. En la actualidad se utilizan para ese personal un reclutamiento atolondrado e inadecuados métodos de información. Cada vez se va prestando más atención a la idea de establecer un cuerpo de reserva civil de los Estados Unidos para asegurar y hacer fructificar una clase de talento.

En el aspecto de investigación e innovación, creo que deberíamos proceder a una profunda revisión del adiestramiento y la instrucción que reciben los empleados del gobierno después de su ingreso en el servicio público y en periodos críticos de sus carreras. No conozco programa alguno de adiestramiento en el servicio del gobierno que estudie el medio en que opera el gobierno o los puntos de ética contenidos en los moldes de una buena práctica de gobierno. El código de ética que ha sido recomendado, el subcomité para el establecimiento de una comisión de ética en el gobierno podría ser útil como punto de partida, pero cada agencia tiene sus problemas especiales de soluciones que no son tan claras como para que se haya pensado en ellas, y aun dentro de una misma agencia los problemas éticos varían según los diversos campos de trabajo. He visto a muchos científicos puros y rígidos ejecutivos ingresar en el servicio del gobierno decididos a "no tener nada que ver con la política o los políticos", y he visto a muchas personas inexpertas ingresar en el servicio público suponiendo que era una práctica gubernamental inteligente y admitida a hacer favores a funcionarios elegidos y a sus amigos. Se supone que los nuevos funcionarios del gobierno conocen las normas, y es sorprendente la falta de instrucción acerca de la conducta que debe observarse. Son sorprendentemente pocas las conferencias departamentales para dar a conocer o enseñar las normas de conducta deseables. Hay aquí lugar tanto para estudios como para ideas nuevas. Necesitamos métodos nuevos para sobreponernos a esas suposiciones tan fuera de la realidad, pues el buen servidor del gobierno debe tener una rara mezcla de flexibilidad y firmeza. Debe comprender el principio del transigir en que descansa el proceso de hacer política de un Estado democrático y apreciar que no supone transigir en cuanto a los principios el aplicar la política a casos concretos.

Enseñanza y reclutamiento

Una burocracia tiende a reflejar la sociedad de que forma parte ya la que maneja. Un observador cuidadoso puede ver la moral y el modo de ser de una sociedad, sus clases y la estructura de sus familias, sus sistemas económico y docente, en el espejo de su servicio civil.

Casi todas las profesiones, ocupaciones y especializaciones características de la sociedad moderna están representadas en el servicio civil de un Estado moderno. La actuación de la mayor parte de la gran variedad de empleados públicos es casi igual en el empleo público que en el privado: el investigador investiga, el soldador suelda y las mecanógrafas mecanografían. El problema de la "enseñanza para el servicio público" puede decirse, pues, que es la medida del ancho de la sociedad en el sentido de que ningún ~~servicio~~ servicio público puede elevarse por encima de su base docente. Por otra parte, en una sociedad que sea predominantemente "empresa privada", la instrucción tiene muchos otros aspectos, intereses y objetivos que la preparación de personas para los empleos públicos.

. En los últimos años, juntamente con el surgimiento de la administración pública como un campo separado de estudio -y desde luego inseparable de éste se plantea la cuestión de si es posible y conveniente preparar a personas para el servicio público como tal. Reconociendo que hay una extensa zona en que se entrelazan las ocupaciones y la enseñanza públicas y privadas ¿existe en todo caso una función separada, específicamente gubernamental o administrativa? De ser así ¿en qué sentido y precisamente de qué manera pueden instruirse las personas, antes de actuar, para que desempeñen bien sus funciones?

No pocas discusiones, muchas de ellas acaloradas, se han suscitado alrededor de las cuestiones aquí planteadas. Las cuestiones ~~mismas~~ mismas son sumamente complejas, y la zona de confusión es cuando menos tan extensa como la de las controversias. Una relación de

algunas de las cuestiones más importantes indica las posibilidades existentes tanto para la confusión como para la controversia. ¿Hay alguna diferencia entre instrucción y adiestramiento? ¿Hasta qué punto deben éstas obtenerse en las escuelas? Concediendo que el poder de dirección y la facultad de visión deben caracterizar a los administradores, ¿pueden enseñarse esas cualidades? Si existe en la alta administración una función sintetizadora o «generalizadora» como contraria a la especialización típica de la empresa en gran escala ¿en qué consiste? ¿Puede enseñarse a las personas a ser «generalizadoras», o, paradójicamente, especialistas en generalización? Si existe una función aparte, específicamente generalizadora o administrativa ¿en qué sentidos es diferente en la administración pública en comparación con la privada?

Los dos siguientes breves ensayos presentan y revisan algunos aspectos de estas cuestiones. En ellos, dos distinguidas figuras sostienen aspectos opuestos de la cuestión. “¿Nos prepararemos para administración pública?” William E. Mosher, deán de la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos, se pronuncia en favor de la preparación. Robert M. Hutchins, que entre los años 30 y 40 fue presidente de la Universidad de Chicago, que fue durante mucho tiempo una figura polémica dentro de la enseñanza norteamericana por la importancia que daba a la enseñanza general y cultural contra la preparación especializada y profesional, se pronuncia en contra.

¿Nos prepararemos para administración pública? o “Imposible”

ROBERT M. HUTCHINS

Yo sostengo que es imposible para un colegio preparar a los **hombres** directa y específicamente para la vida pública. Esto es en parte resultado de la índole de la vida pública y en parte el resultado de la índole de un colegio o centro de enseñanza superior. La vida pública supone actuación adaptada a situaciones concretas inmediatas. Es imposible aprender a producirse para resolver situaciones concretas inmediatas más que enfrentándose a ellas. Es imposible incluir tales situaciones en el curso de estudios de un colegio.

Las escuelas de medicina han producido un efecto pernicioso en la teoría docente. Siempre que alguien trata de preparara alguien para algo en el colegio dice que quiere hacer en aquella esfera lo mismo que en las escuelas

• Estos ensayos aparecieron en el primer número de *Public Administration Review*, marzo de 1938, que es una publicación de la Escuela Maxwell, de la Universidad de Syracuse.

de medicina se hace en la de la medicina. En las escuelas de medicina se aprende a hacer precisamente aquello que se habrá de hacer en la práctica de la profesión. Los pacientes están enfermos. Los profesores y sus discípulos tratan de curarlos. Para poder hacer lo mismo en administración pública habríamos de tener a los profesores actuando en el servicio público y a los alumnos aprendiendo como ayudantes suyos.

Yo, por mis pecados, soy un administrador dedicado a la enseñanza, y me pregunto qué es lo que haría si me encargasen de un curso del que hubieran de salir mis discípulos como buenos administradores universitarios. Podría contarles anécdotas de mis horripilantes experiencias, pero esto no podría durar más allá de una semana o algo así. Podría darles mis impresiones de profesores y síndicos universitarios, con lo cual se entretendrían algo más de tiempo. Podría recitar las glorias del pasado y las maravillas del presente en la enseñanza norteamericana, algo que podrían leer en cualquier libro de texto común y corriente un fin de semana. Pero si quisiera enseñarles algo que tuviera contenido intelectual y requiriese esfuerzo intelectual (y sobre esto seguramente habrían de versar los exámenes de un curso) habría de enseñarles algo que no fuese la administración que se enseña, administración teórica y que, por consiguiente, yo no estaba capacitado para enseñar. El hecho es que la administración teórica no es la materia de que se trata, como tampoco lo es la administración pública. No hay por tanto nada que pueda enseñarse y que pueda denominarse administración pública como tal.

No es ninguna respuesta satisfactoria decir que la vida pública es importante. Cuando hay tantas cosas importantes que enseñar debemos escoger aquellas que tengan las siguientes características: a) han de ser temas que tengan, lo más posible, carácter fundamental, y b) deben ser materias que puedan enseñarse. Ya he indicado que la administración pública no se puede enseñar. Es fácil demostrar que no es fundamental. La vida pública supone actuación por medio de organizaciones, en situaciones particulares. Los fines de la actuación, la índole de la organización y las cualidades de los hombres son condiciones previas, desde el punto de vista de la comprensión, a las actuaciones que constituyen la supuesta materia de los cursos de enseñanza destinados a preparar a los hombres directamente para la vida pública.

No es una solución decir que se cuenta con copiosa información acerca del servicio público. No lo dudo. Si nos fijamos solamente en la Dirección de Correos, podemos precisar los deberes de todos los funcionarios de ese departamento. Podríamos hacer la historia del departamento. Podríamos describir la organización, su manera de operar, y sus dificultades. Podríamos comparar por menorizadamente nuestro servicio postal con los sistemas francés, británico, alemán, suizo, italiano, japonés y checoslovaco. Todo esto podríamos hacer por lo que respecta al departamento de la Dirección de Correos, y lo mismo podríamos hacer por lo que respecta a las demás ramas del gobierno federal. y en el tiempo que nos quedase podríamos seguir el mismo plan para todos los gobiernos estatales, de condado, de ciudades grandes y chicas y todas las demás subdivisiones políticas que hubiere. Pero ¿qué contribución estaríamos aportando a la preparación de los hombres para la vida pública? La información, para ser de utilidad, habría de adquirirse sin ir a buscarla al

colegio. Y es casi imposible decir si tal información sería de utilidad hasta que el individuo en cuestión hubiera ocupado un cargo en la Dirección de Correos o en cualquier otro departamento y se hubiera dado cuenta de qué era lo que necesitaba saber.

Ahora bien, si la administración pública no es una materia de estudio que pueda enseñarse en la universidad, ¿es que las universidades no sirven para ayudar al país por medio de la preparación de hombres y mujeres que se propongan ser inteligentes servidores públicos? De ningún modo. Las universidades tienen un servicio directo e importante que cumplir en este sentido. Pueden dar instrucción a los estudiantes. Deben hacerlo, con lo que se darían cuenta de haber hecho el mayor bien que puedan hacer al país y al servicio público.

Desde luego no me refiero a la clase de enseñanza que damos ahora a nuestros alumnos. Esta podría ser útil para proporcionar el título necesario para ingresar en las escuelas profesionales y los clubes universitarios. Pero como quiera que no podemos pretender que nuestros graduados sepan ni siquiera leer y escribir, cuanto menos ponderemos la enseñanza que les damos, mejor. ¿Qué clase de enseñanza podríamos darles que sirviese, no sólo para ayudarlos a vivir unas vidas felices y provechosas, sino también que contribuyese a convertirlos en guías de hombres? Advierto que no nos interesa preparar a la gente para ocupar posiciones de rutina en cargos sin importancia. Tenemos interés en que nuestros graduados ejerzan alguna influencia en la formulación así como en la ejecución de la política. El curso de estudios, además, habría de ser tal que el estudiante no pudiera dominarlo sin nuestra ayuda. Habría de ser un curso en que se combinaran la enseñanza, la instrucción práctica y la orientación. Y finalmente habría de ser un curso de estudios que, en lugar de estar compuesto de paqueñas experiencias ficticias, estuviese integrado por materias cuya enseñanza no pudiera deducir el estudiante de la vida misma o, si pudiese, sería únicamente después de un largo periodo de penalidades y errores que nosotros quisiéramos evitarle.

Yo sugiero que tratemos de comunicar a nuestros alumnos el buen criterio de la raza. Mucho de esto tiene que ver con la vida pública, el servicio público y la administración pública. Un estudiante que estudie esto podrá ser debidamente instruido, y así como preparado para la vida pública. Una objeción que yo he de hacer contra los cursos de estudio en materia de administración pública es la de que pueden desplazar la cultura, y yo estoy encariñado con la idea de que los estudiantes deben ser cultos. Lo que yo propongo puede prepararlos para la vida pública sin obstaculizar su cultura. En realidad, los materiales estudiados con vistas a la vida pública contribuirían a su cultura.

Pues una gran parte de la sabiduría y el buen criterio acumulado por la raza tiene que ver, como ya he indicado, con la organización y la administración, con el nacimiento, el progreso y la muerte de las instituciones políticas. Las grandes obras de la historia desde Herodoto y Tucídides hasta nuestros días están llenas de profundos análisis de acciones en inmediatas situaciones concretas. Cuanto más importantes son las obras, más profundos son los análisis. Y del mismo modo en el reino de lo que solía llamarse filosofía práctica, el campo de la ética y la política, encontramos en la república

de Platón, en la ética y la política de Aristóteles y en escritores posteriores tales como William James y John Dewey sutiles y laboriosos análisis de los fines de las sociedades políticas y los medios para lograrlos. A mí me parece evidente que el mejor equipo de conocimientos para la vida pública son los relativos a la sabiduría moral y política acumulada a través de nuestra historia intelectual, conocimientos que no pueden los jóvenes adquirir ni en sus horas de ocio ni en el ajetreo de la vida práctica. Esto es algo que pueden darles los colegios. Esto es, me atrevo yo a pensar, la única cosa que pueden darles los colegios que los capacite para el servicio público; pues como observó un sabio de la antigüedad, "la misma cultura y los mismos hábitos sirven para hacer un hombre bueno, un buen estadista y un buen rey".

"Las escuelas pueden hacer mucho"

WILLIAM E. MOSHER

En esta misma publicación hallaremos (un artículo) debido al presidente Robert Hutchins de la Universidad de Chicago ponderando la futilidad de todo lo que sea preparación previa al ingreso aparte del desarrollo de la inteligencia y el carácter... (Este artículo) induce al escritor a hacer las siguientes observaciones. En primer lugar, debe trazarse una línea que separe la preparación entre graduados y no graduados. Es evidente que el presidente Hutchins se refería únicamente a estos últimos, aunque en otras ocasiones se haya expresado también en contra de los primeros.

Con respecto a un curso de preparación para estudiantes no graduados, una revisión del plan de estudios en no pocas escuelas nos mostrará que tales cursos son de un carácter incidental más bien que específico. En no pocos casos el plan de estudios consiste en agrupar juntos los cursos que se dan como una cosa de cajón en un programa de artes liberales. El número de ofertas en los departamentos del gobierno, en sociología y en economía puede haber contribuido a que el estudiante aspire a una posición al servicio del gobierno, pero ni desde el punto de vista de la cantidad ni desde el de los métodos de enseñanza pueden justificarse los cursos preliminares para los cargos del gobierno. Lo mismo puede decirse con respecto a los estudios de química, bacteriología y otros del mismo carácter. El estudiante que se haya recibido en química tendrá evidentemente cierta ventaja gracias a ello si aspira a una vacante en la División de Química del Departamento de Agricultura. Es decir, puede entrar en el servicio público con base en tal preparación, pero lo mismo le serviría ésta para entrar a trabajar en una empresa privada. Si combina los estudios básicos con un curso de administración gubernamental, esta combinación le resultará ventajosa si aspira a un cargo del gobierno. Sin embargo, ninguno de aquellos estudios habrá estado orientado en relación con las particularidades del servicio público. Puede decirse en definitiva que hay probablemente muy pocas escuelas que hayan organizado sistemáticamente cursos de preparación preliminar orientados en forma definitiva a una carrera en el gobierno.

En cuanto al nivel de los graduados se plantea una situación distinta, aunque, a juicio del escritor, pueda hacerse aquí una observación parecida, es decir, que ciertas instituciones que se anuncian como preparatorias para el servicio del gobierno proporcionan la misma clase de conocimientos que podrían ofrecerse aunque ninguno de los graduados pretendiera ocupar un cargo del gobierno. Un técnico tal como un graduado en química o en estadística estará seguramente en condiciones más ventajosas para aspirar a ocupar una vacante en el personal del gobierno cuando para desempeñar un cargo sean esenciales conocimientos superiores de química o de estadística, que aquellas en que estaría quien no estuviese graduado en tales materias. Si se quisiera precisar el concepto de preparación preliminar *para el servicio público* sería difícil predeterminar en qué habrían de consistir tales estudios.

No puede menos que reconocerse que el servicio público tiene ciertas peculiaridades que lo distinguen de la empresa privada o del trabajo en el campo académico. Nosotros sostenemos la tesis de que si alguien quiere prepararse para ingresar en el servicio público debe conocer tales peculiaridades. Deberá conocer el derecho público, así como la discrecionalidad administrativa que se ejerce de acuerdo con dicho derecho porque, en definitiva, la órbita de las actividades de un funcionario público está circunscrita por la ley. Debe conocer la organización gubernamental y el tipo de relaciones que hay que sostener bajo tal organización. Debe apreciar la manera como las autoridades públicas formulan y regulan los presupuestos. Además, deberá tener conocimientos en cuanto a dirección y manejo del personal y en cuanto a las leyes que afectan directamente a los funcionarios públicos. Materias de esta clase son indispensables para la actuación inteligente de un empleado público en un cargo inamovible.

Para el limitado número de jóvenes que aspiran a ingresar en el campo de la administración pública es aconsejable el mayor conocimiento posible de las llamadas funciones de plana mayor. Algunos especialistas en ciencias políticas, y con ellos el presidente Hutchins, sostienen que es improcedente tratar de ofrecer una preparación preliminar sobre tales funciones que pueda tener alguna eficacia. Se sostiene además que la única manera de llegar a conocer tales peculiaridades de la administración pública es la práctica en el trabajo. El autor de estas líneas no está de acuerdo, pues la mayor parte de funcionarios que deberían haber pasado su noviciado en la escuela carecen de capacidad administrativa, conocimientos administrativos y perspectiva. Si se quisiera aprender cómo no deben ejercerse las funciones administrativas bastaría con sentarse a los pies de casi cualquier administrador elegido a la buena de Dios. Un joven que posea un fondo de técnica administrativa con escasa o ninguna experiencia puede hacer aportaciones de carácter esencial a muchos administradores que, por falta de perspectiva y de estudios especiales se embrollan completamente en la manera tradicional de hacer las cosas.

Además, en vista del gran cúmulo de conocimientos que actualmente pueden adquirirse con respecto a las prácticas y los métodos administrativos es posible equiparse para la carrera administrativa de la misma manera que los médicos y los ingenieros se equipan para la práctica de sus respectivas

profesiones. Es evidente que quienes se dediquen a esas profesiones han de aprender con la práctica y solamente con ella podrán adquirir una completa aptitud. Esto no justificaría, empero, la tesis de que no podría tenérseles por preparados en sus técnicas y métodos antes de haberse entregado al ejercicio de las profesiones a que se habían dedicado.

Este paralelo podría llevarse más adelante comparando al administrador que necesariamente ha de conocer diversas técnicas y las maneras de aplicarlas, con el joven dedicado a medicina general que ha de utilizar los servicios de especialistas, ya que él no es un maestro en cada uno de los campos de aquellos cuya ayuda necesita utilizar. Aun cuando el administrador haya de tener ciertos conocimientos de derecho público, finanzas públicas, contabilidad y demás, no puede ser un especialista en todos esos diversos campos, lo mismo que un médico no puede ser al mismo tiempo bacteriólogo, farmacólogo, neurólogo y ortopédico. Basta con sentarse durante una semana en el despacho de un administrador para comprender que éste es una especie de director de orquesta que produce gran cantidad de armoniosos sonidos con la ayuda de veinte o treinta distintos instrumentos, la mayoría de los cuales no sabe tocar.

En conclusión, debemos dar por seguro que un administrador desarrollará su criterio y habilidad -deberíamos decir su arte- tan necesarios para el desempeño de su complicado cargo, *actuando*. Pero suponer que no será un actor de más éxito en la escena administrativa si cuenta con un vasto fondo de conocimientos en cuanto a procedimientos y un buen criterio con respecto a la forma de aplicarlos, es cosa contraria a la lógica y a la experiencia. Nadie sostiene que puedan obtenerse administradores plenamente maduros y formados en el patio de un colegio, así como tampoco se obtienen en los patios de los colegios médicos o ingenieros totalmente maduros y formados. Los estudiantes de medicina dedican sus dos primeros años y parte de los dos últimos a aprender su "ciencia", y los ingenieros dedican generalmente un periodo más largo a la misma labor. En ambos casos se exige un largo periodo de internado y aprendizaje antes de que se autorice el ejercicio a los graduados en esas profesiones. Si se reconoce esa misma necesidad por lo que respecta a los futuros administradores y se les proporciona ocasión propicia para un internado y un aprendizaje para que puedan conocer los procedimientos administrativos, podremos confiar firmemente en que podrán apreciarse grandes progresos en uno de los más descuidados campos de la actuación gubernamental.

*

Como su título hace suponer, el siguiente ensayo «¿Existe una clase administrativa norteamericana?» se refiere a las discusiones que reflejan las dos selecciones anteriores. Su autor es el profesor Rowland Egger, quien además de una alta competencia profesional posee el don de un elegante estilo.

En 1946, entre los actos celebrados con motivo del segundo centenario de la Universidad de Princeton se organizó una confe-

rencia sobre la enseñanza universitaria y el servicio público. El ensayo del profesor Egger es una de las distinguidas producciones resultantes de la conferencia.

La expresión "clase administrativa" tal como se emplea en el título del ensayo se refiere a un pequeño grupo de servidores civiles permanentes, denominados así, en la cúspide del servicio civil británico. Para los estudiantes de administración pública norteamericanos, la clase administrativa británica ha constituido siempre un interesante espectáculo, un objeto de frecuente estudio y muchas veces de envidiosa comparación. En un sistema gubernamental y administrativo muy parecido al nuestro, la instrucción, el reclutamiento y la manera de actuar de la clase administrativa británica difiere considerablemente de la práctica norteamericana para proveer los altos cargos administrativos. Aquí los miembros del servicio público se reclutan casi exclusivamente entre los altamente capaces graduados de las universidades; es un servicio de carrera en que si no se ingresa pronto ya no se ingresa; sus miembros ocupan la gran mayoría de los altos cargos administrativos. Las personas dedicadas al estudio de la administración están generalmente de acuerdo en que la clase administrativa británica es en conjunto una institución administrativa "acertada". Sin embargo, la preparación docente de sus miembros se ha ajustado al plan de estudios tradicional de artes liberales de la universidad británica, no de estudios de administración pública en el sentido profesional.

Evidentemente, las diferencias entre la práctica británica y la norteamericana dejan espacio para muchas teorías y discusiones. En la conferencia del segundo centenario de Princeton, las derivaciones de tales diferencias constituyeron el centro de las discusiones, pues la experiencia británica fue allí revisada y defendida por distinguidas figuras públicas británicas. Los participantes norteamericanos trataron a su vez de ver la experiencia británica a la luz de las instituciones y necesidades norteamericanas a fin de determinar en qué es buena y adaptable la idea de la "clase administrativa", y en qué es mala e impracticable. El ensayo del profesor Egger está muy cerca de ser un resumen no sólo del punto de vista norteamericano tal como se expresó en la conferencia, sino también de las más recientes y bien informadas opiniones de quienes se dedican al estudio de la administración.

Se pregunta: ¿Hasta qué punto es la experiencia administrativa de un país apropiada para otro? ¿Qué problemas han surgido por tratar de transferir o copiar las instituciones administrativas?

¿Existe una clase administrativa norteamericana?

ROWLAND EGGER

La idea básica inspirada por la conferencia -la necesidad en el servicio civil de una clase administrativa preparada- es una idea que llega hasta el propio lecho de roca de la organización social, gubernamental, administrativa y docente. Si las universidades pueden hacer poco por la formación de un cuerpo de generalistas por su propia moción -toda vez que no dominan el mercado- es igualmente cierto que no podrá hacerse nada hasta que las universidades participen, ya en ligar el concepto de preparación para la clase administrativa a nociones académicas propias de una cultura general, como en la Gran Bretaña, ya acomodándose a la sustancia formadora de la función generalista en una sociedad contemporánea, como es más lógico en el caso de los Estados Unidos. El presente ensayo tiene, pues, por objeto examinar la posibilidad de formación de una clase administrativa en armonía, según expresión de James Forrestal, "con las tradiciones norteamericanas y reconociendo plenamente el espíritu democrático de las instituciones norteamericanas".

La importancia que últimamente se ha dado a los servidores civiles de la variedad de generalistas procede de dos fuentes: a) admiración por los verdaderamente notables logros del "cuerpo distinguido" del servicio civil británico conocido como empleados de la primera división o clase administrativa, grupo que numéricamente nunca ha pasado en tiempos normales de mil quinientos, lo cual es menos del 0.35% del servicio civil británico antes de la guerra, y menos del 2.5% del llamado "tesoro" o clases generales del servicio civil; b) una valoración crítica de los desenvolvimientos dentro de la burocracia norteamericana que revelan importantes deficiencias con respecto a la continuidad y consistente progreso en la *pericia* de la más alta dirección y la política administrativa...

Los problemas y dificultades que resultan de la falta de una clase administrativa institucionalizada en el servicio civil norteamericano no fueron descubiertos en Princeton. La deficiencia ha sido observada, de cuando en cuando, por las personas doctas y los comentaristas; de Tocqueville fue el primero, pero no ciertamente el último, en criticar sistemáticamente este defecto en las disposiciones administrativas norteamericanas. Más recientemente la comisión investigadora sobre el personal del servicio público hizo un estudio exhaustivo del problema. En muchos aspectos, el informe de esta comisión en 1935 es comparable al informe Macaulay en 1854, por la claridad de su diagnóstico y la sencillez de su terapéutica. Los descubrimientos de la comisión investigadora con respecto a la necesidad de una clase administrativa en el servicio civil norteamericano fueron considerablemente reforzados por los estudios del Comité del presidente para el mejoramiento del servicio

• De *The Public Service and University Education* (Princeton, 1949), Joseph E. McLean (ed.), págs. 205-233. Resumido. Reproducido con autorización de la Imprenta de la Universidad de Princeton.

civil, encabezado por el presidente de justicia Stanley Reed, quien en 1941 reiteró insistentemente la necesidad de reconocer e institucionalizar el reclutamiento de un grupo generalista en el servicio federal...

Creo que en este punto es pertinente examinar la sustancia de la función generalista en el gobierno moderno... La Asociación de Primera División de Servidores Civiles sometió una declaración a la Real Comisión Británica de Servicio Civil en 1931 que resume la materia con gran claridad desde el punto de vista británico:

"Los negocios del gobierno, si han de realizarse bien, exigen inmediata aplicación: de amplios criterios a problemas complejos; pues el acomodamiento, por lo que respecta a cada materia, a definidas líneas de acción, mutuamente consistentes, aceptadas por la opinión pública y susceptibles de ser seguidas ininterrumpidamente mientras las condiciones lo permitan y de ser rápidamente ajustadas al caso contrario. Cabe esperar que casi todas las decisiones administrativas; tengan consecuencias que perduren o se hagan visibles mucho después del periodo de actuación del gobierno por el cual o bajo cuya autoridad se adoptaron. Es función especial del servicio civil y especial deber de la clase administrativa de dicho servicio en su labor cotidiana de detalle precisar aquellas más amplias y más consistentes consideraciones contra las exigencias del momento a fin de que el acuerdo que el Parlamento adopte hoy no resulte un estorbo para el Parlamento el día de mañana... La vacilación, la incertidumbre y la inconsistencia son claros indicios de mala administración...

"Así el cumplimiento eficiente del trabajo administrativo de los diversos departamentos exige un equipo mental preparado de alto orden, mientras en los casos particulares se necesitan facultades ejercitadas en determinada dirección particular. LO que en algunas esferas hace mayor falta es criterio, *savoir faire*, penetración y buena voluntad; en otras, un equipo intelectual capaz de dominar fácilmente los problemas complejos y abstrusos, por ejemplo, la fijación de impuestos y otros temas económicos; en otras, imaginación y habilidad constructiva."

Escribiendo contra el ambiente característico de la particular escena norteamericana, la comisión investigadora del personal del servicio público planteó el problema en estos claros y lógicos términos en su informe de 1935:

"Bajo el sistema norteamericano de gobierno autónomo, los votantes eligen los cuerpos legislativos y los principales cargos ejecutivos, y otros diversos funcionarios especiales, para hacer las leyes, formular los presupuestos, votar los impuestos y determinar las políticas públicas generales. La manera de actuar el gobierno de acuerdo con tales leyes y políticas está confiada a hombres y mujeres de nombramiento directo. Como quiera que es imposible para quienes desempeñan los principales cargos ejecutivos y para los comités legislativos tratar individualmente con dichos hombres y mujeres, cada actividad de importancia está organizada como un departamento dirigido por un funcionario nombrado directamente o por elección (llamado secretario, comisario o algo por el estilo). Los deberes de este jefe de departamento

corresponden a una de dos categorías, la política y la administrativa. Política-mente es responsable frente al jefe del ejecutivo o al cuerpo electoral por la ejecución en su departamento del programa político general del partido en el poder. Administrativamente es responsable por: *a)* la interpretación de las leyes y los reglamentos bajo los cuales opera su departamento; *b)* la distribución del trabajo del departamento de manera que sean cumplidas lo mejor posible las políticas que hayan sido fijadas; *e)* mantener la consistencia en el trabajo de su departamento así como entre las diversas oficinas y actividades y las relaciones con otros departamentos; *d)* procurar que haya continuidad entre el pasado, el presente y el futuro del trabajo de su departamento, excepto naturalmente cuando la política haya sido fundamentalmente cambiada; *e)* mantener la eficiencia en el departamento y hacer que el personal dé el debido rendimiento, y *f)* Informar al público y estar preparado para explicar la labor del departamento. Estos últimos deberes son lo que la comisión denomina trabajo administrativo. Como quiera que son apolíticos, pueden y deben ser situados como hombres de carrera en el servicio administrativo. .. En el gobierno federal necesitamos tan solo reconocer lo que de hecho se ha realizado en varios departamentos en diversos tiempos, y crear en cada departamento la posición definida del subsecretario permanente e incluir su cargo en el servicio de carrera...

"El administrador es el eslabón entre el servicio cubierto por elección y el de nombramiento político, por un lado, y los servicios profesional y subalterno por otro. Se diferencia del funcionario político, el ejecutivo bajo nuestra ley, en que no toma decisiones definitivas de carácter político, no propugna tales orientaciones políticas ante el cuerpo electoral, y no se eleva o cae a causa de la aceptación o el rechazo de esa ideología política por el cuerpo electoral o por los representantes elegidos por éste. Estas son funciones propias de los funcionarios elegidos que son por tanto políticos y «responsables». Los funcionarios políticos sirven a modo de amortiguador entre el público y los administradores, interpretando las opiniones y decisiones públicas e imponiéndolas a la administración. Si el funcionario político fracasa en su empeño por presidir la procesión, o al menos hallarse en su delantera, cae y otro es elegido en su lugar.

"Para el funcionario elegido es indispensable el administrador. Este último conoce íntimamente todo el mecanismo del gobierno, está al corriente de sus posibilidades y limitaciones, y, por medio de los que trabajan con él, tiene la dirección de un sinnúmero de hechos y habilidades que deben relacionarse entre sí para el desenvolvimiento y ejecución de cualquier política. Y, una vez adoptada una política, es el administrador quien traduce la decisión a la realidad a base de planear, organizar, delegar, determinar el personal, dirigir, Coordinar y presupuestar para la ejecución del programa dentro de los límites asignados. En este proceso hay que tomar muy importantes decisiones de política administrativa. Estas se le imponen al administrador para que obre en armonía con el programa general. Si surgen cuestiones para las cuales no pueda servir de guía la política general, o que puedan motivar nuevas o diferentes cuestiones políticas, éstas deben remitirse al funcionario político superior. En un servicio administrativo de carrera, el administrador llega

a adquirir extraordinaria habilidad para establecer sutiles distinciones entre las cuestiones de carácter político y las de carácter administrativo, porque asciende en un servicio dedicado a esas materias.

"La relación entre la administración y los servicios técnicos es como sigue: Es obligación del administrador comprender y coordinar la política pública e interpretarla para los servicios que actúen. Aun cuando tenga profunda apreciación y considerable conexión íntima con las operaciones de los departamentos técnicos y de negocios, no puede conocer su tecnología o ciencia. Nadie puede ser actualmente perito en todas las materias. Por la misma razón los jefes técnicos y profesionales de esos servicios apenas pueden tener noción de las técnicas o problemas de sus vecinos o tener una visión equilibrada de todo el cuadro del gobierno, ni ver lo que sea necesario en su propia labor para producir finalmente un servicio público coordinado. Al insistir en esta correlación y conformidad de trabajo con las políticas que se hayan adoptado, el administrador no está entremetiéndose en el trabajo técnico, que debe desde luego dejarse a los técnicos. Está más bien aplicando al campo técnico decisiones de política pública que, igualmente, están más allá de la competencia o responsabilidad de los técnicos..."

No obstante, sería engañoso inferir que entre los comentaristas e investigadores exista nada que parezca acuerdo o unanimidad con respecto a la posibilidad práctica de establecer una clase administrativa en el servicio de Norteamérica. Lewis Meriam, en su *Public Personnel Problems* opone no pocas objeciones a la noción de clase administrativa. Sostiene que el sistema federal en los Estados Unidos ha sido el resultado de la atribución de las funciones generales de plana mayor a las autoridades nacionales en muchos sectores de la actividad gubernamental, al paso que las operaciones quedan al nivel estatal y sujetas a la política estatal dentro de amplios límites. Las funciones del funcionario federal tienden a ser la reunión de hechos y estadísticas, estudio, investigación, propaganda, fomento e inspección considerablemente asesora. Estas, cree él, no son funciones propias de un funcionario de la clase administrativa, e indica que el deficiente desarrollo de la función de estudios e investigaciones en la administración británica es buena prueba del fracaso de la clase administrativa en esta esfera. Sostiene asimismo la opinión de que en esta tardía fecha en los Estados Unidos no seremos nunca capaces de imponer una clase administrativa por encima de los empleados profesionales técnicos y científicos porque nuestra reacción contra el sistema de los despojos ha exaltado el grupo profesional y científico a expensas del administrativo Integrado principalmente en tiempos anteriores por empleados nombrados según el sistema de los despojos. Además, si se excluyen los servicios tradicionalmente administrados por científicos que se convertían en ejecutivos, habría, según dice, solamente unos mil cargos de clase administrativa en todo el servicio federal, lo cual significa que habría de ser infinitesimal el número de nuevos nombramientos cada año necesarios para sostenerlo, o en todo caso demasiado reducido para interesar a las universidades norteamericanas.

Además, Lewis Meriam discute abiertamente la suposición de que la habilidad administrativa sea incompatible con la competencia profesional.

Las agencias cuyo personal se dedique al estudio, la investigación y el avance dice que son pequeñas y presentan pocos problemas graves de organización y dirección general. Por otra parte, exigen un alto grado de competencia y reputación profesional. Designa un grupo de funcionarios en que la competencia profesional va implícita en sus títulos: el jefe de Sanidad del Servicio de Salubridad Pública, el comisario de Enseñanza, el director de la Oficina de Economía Agrícola, el director de la Oficina de Medidas, el director de Estudios Geológicos, etc. Y continúa:

"Los partidarios de una clase administrativa especial sostienen a veces que los hombres científicos y técnicos carecen de habilidad administrativa... La habilidad para citar algunos casos en que los científicos y los técnicos carecen de habilidad administrativa no prueba que todos los hombres científicos y técnicos carezcan de habilidad administrativa más de lo que el poder citar algunos casos en que hombres científicos y técnicos fueron admirables administradores probaría que todos los hombres sean excelentes administradores. No se ha deducido todavía ninguna prueba para demostrar que en Norteamérica, bajo nuestro sistema de enseñanza, una instrucción académica general produzca mejores administradores que una instrucción más especializada e que los graduados en artes generales que no ingresan en los campos profesionales sean superiores en habilidad administrativa a graduados en artes que seguidamente reciban instrucción profesional. A falta de buenas estadísticas hay que recurrir a la observación. La observación indica que la habilidad administrativa y el interés por la administración son algo aparte y distinto de los campos de enseñanza y que en casi todos los campos pueden encontrarse buenos y malos administradores."

Meriam atribuye una porción de taras psicológicas a los administradores de menor categoría, instalados como presuntos herederos de los imperios administrativos, y se refiere a las dificultades que una posición de favor representa para el logro de cooperación y de una organización eficazmente dirigente. Expone su opinión de la siguiente manera:

"El sistema inglés funciona porque los miembros de la clase administrativa constituyen una casta que ocupa todas las posiciones desde la más alta hasta la más baja dentro de una división. Es muy discutible que funcionara en el caso de que no hubiera una casta sino una verdadera competencia entre dos o más divisiones por ocupar los más altos cargos. Si la casta perdiese el total dominio de las posiciones más elevadas lo más probable es que tuviese sus días contados."

Las diferencias en cuanto a teoría y sistema de reclutamiento, el ensanchamiento de la enseñanza técnica y profesional y los exámenes para los cargos técnicos y profesionales del servicio civil, y la supuesta inaplicabilidad en la Gran Beretaña del concepto "administrador" a las agencias y los gobiernos menores se citaron ya, pero su principal acusación contra la propuesta de la clase administrativa se basa en fundamentos que ya hemos esbozado.

Los elementos esenciales de la idea británica relativa a la instrucción y el reclutamiento de la clase administrativa han sido bien explicados en un ensayo de sir James Grigg, y no necesitan ser examinados aquí. El profesor Woodward los resume diciendo que "uno de los más notables aciertos de los ingleses en el siglo XIX fue el idear un sistema de enseñanza que diera a la alta clase media inglesa las cualidades de una vieja aristocracia gobernante". No vacila en propugnar el tipo de una instrucción clásica -estudios de latín y griego- como una base importante para el tipo de enseñanza requerido por un administrador, aunque reconoce, bien que con cierta resistencia, las tendencias en la instrucción inglesa que tienden a dar mayor importancia a estudios "más nuevos" tales como la economía, la administración pública y la historia y las instituciones que funcionan, cuyo valor cultural está a su juicio bien establecido. Sir James Grigg al paso que elude hábilmente dar su opinión con respecto al plan de estudios apropiado para la instrucción de una clase admínistrativa, después de observar que si hubiera de formularlo no le infligiría la impropia inclusión de matemáticas y ciencias naturales, no deja lugar a dudas al manifestar su creencia de que un plan de estudios no tiene importancia alguna para la preparación de la clase administrativa.

Los totalmente deliciosos ensayos del profesor Woodward y de sir James Grigg demuestran más que otra cosa lo profundamente que pueden diferir las tradiciones docentes dentro de un general *milieu* de similaridad cultural y cuán radicalmente distintos moldes sociales y administrativos pueden formarse bajo la égida de un sistema jurídico común. Aun aquellos que hayan tenido el privilegio de participar en el absorbente proceso docente de una universidad inglesa no pueden menos que darse cuenta de que se está jugando un juego sometido a una serie de reglas, todas ellas incomprensibles para la gente de fuera. Y sólo el tiempo podrá decir si las reglas están en favor de los liliputienses o de los brobdingnagianos.

En definitiva, yo me inclino a la opinión de que la experiencia norteamericana tiende a sostener el criterio de Lewis Meriam de que la capacidad para la administración y el interés que ésta inspire son algo aparte y distinto de los campos de la enseñanza. Por mi parte, y expresando el sentir de quien, como yo, ha estado sometido a los rigores de una educación clásica excepcionalmente severa, puedo afirmar que no ya en América sino a veces en el propio Oxíford, Aristófanés y Esquilo son enseñados por meros gramáticos pedantes cuyo contenido cultural y docente está por debajo de un curso para herradores. Por otra parte, y pido perdón por volver a referirme a mí mismo, el curso universitario que me impresionó más profundamente y me abrió las perspectivas de un conocimiento humanístico que antes había descuidado completamente, fué una serie de conferencias en la escuela de ingeniería que trataban de la historia de las instalaciones de alcantarillado en los tiempos antiguos y medievales. Allí fue donde surgieron a la vida Catulo, Livio, Tácito, Horado, Petronio, Juvenal, Plauto y Terencio; allí se pusieron de manifiesto

• Alusión a los naturales del país de Liliput, cuya estatura no pasaba de quince centímetros y los del país de Brobdingnag, que eran altos como un campanario, y que aparecen en los Viajes de GuDiver, de Jonathan Swift. N. del T.

el verdadero significado de la ingeniería romana y del genio jurídico romano, y allí vi con claridad la elemental conexión entre el desarrollo de la civilización urbana (que es como decir simplemente el desarrollo de la civilización) y el progreso del ingenio humano para aprovechar los desperdicios animales, y comencé a comprender y apreciar su decisiva influencia en el desarrollo cultural del hombre moderno.

Además, con solamente un ligero remordimiento por la terrible pérdida de tiempo que ello supone, puede observarse que son pocas las cosas que escribió Aristóteles que Jowett" no mejorase considerablemente en su traducción.

El postulado de Meriam de que la habilidad administrativa y el interés por la administración son cosa aparte y distinta de la órbita de un plan de estudios, supone que probablemente no pueda enseñarse el arte de dirigir a los hombres por medio de los mecanismos docentes formales. Seguramente sir James Grigg estaría de acuerdo con esta opinión. Pero desde este punto el argumento se bifurca marcadamente. Siendo así que no puede enseñarse el arte de dirigir a los hombres, sir James y el profesor Woodward llegan a la conclusión de que solamente una instrucción de cultura general (frase cuyo sentido invita a la discusión) que proporcione un sentido de la forma y una fácil percepción de las relatividades constituye una enseñanza apropiada para la clase administrativa. La Comisión Investigadora y el Comité Reed responderían que incluso si el arte de dirigir a los hombres no puede enseñarse por los métodos docentes formales, los principios y las prácticas contenidos en el empleo científico de los instrumentos de dirección, eso sí que puede enseñarse. Lewis Mericm insistiría en que entre los políticos por una parte y el personal profesional y técnico por otra no hay lugar para una clase administrativa, ni hace ninguna falta aunque pudiera encontrarse lugar para ella, así que no hay que preocuparse por formar una.

Antes de dar por terminada esta fase de la discusión, citemos como prueba a uno de los hombres de ciencia profesionales cuyo fantasma invoca Lewis Meriam con tanto desembarazo. El doctor W. W. Stockburger, uno de los grandes funcionarios de carrera del servicio federal, comenzó como profesor auxiliar de botánica en la Universidad Denison, después pasó a ser fisiólogo, encargado de las plantas estimulantes y similares en la Oficina de la Industria de las Plantas y finalmente ascendió a director de personal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Como resultado de su larga, rica y variada experiencia como hombre de ciencia y como administrador, el doctor Stockburger escribe lo siguiente:

"La preparación especializada en el derecho o en las ciencias es un cimiento deficiente para edificar sobre él una carrera administrativa. . . La administración, aunque no separada ni aparte de la actividad administrativa, implica una serie de relaciones no inherentes a lo que se administra, pero que se

* Benjamín Jowett fue un erudito inglés del siglo XIX, profesor en Oxford. Muy influido por la cultura alemana, fue profesor de griego. Tradujo diversas obras de Platón y la política de Aristóteles, sobre el cual escribió unos notables ensayos. Nota del T.

sobreponen a ello. La comprensión de la índole de esas relaciones y del arte de utilizar con eficacia se facilitará con el dominio de los principios de la administración pública y la exploración del contenido de las ciencias sociales. Si el gobierno ha de conseguir para el servicio público personas que tengan aptitud para llegar a ser buenos administradores, hay que inducir a nuestras instituciones docentes a que proporcionen a los estudiantes sobresalientes la ocasión para adquirir una perspectiva de la relación existente entre las operaciones del gobierno y el interés del público mucho más extensa de la que normalmente se consigue en los cursos técnicos de tipo habitual."

La prueba es más fácil de aducir que de aplicar. Stockburger, el fisiólogo de las plantas -lo cual es el tema dominante de su carrera- es en grado considerable la prueba de la afirmación de Lewis Meriam de que la técnica y la habilidad administrativa no son incompatibles y coinciden muchas veces en la misma persona. Pero Stockburger el humanista y el versado en administración, faceta sólo imperceptiblemente inferior a su lado científico, sería el primero en negar las conclusiones de Meriam respecto a la instrucción de la clase administrativa y es, en realidad, nuestro más positivo testigo y ferviente abogado en defensa de la preparación sistemática del personal administrativo.

De todas las proposiciones que se han hecho para la creación de un servicio administrativo de carrera en el gobierno de los Estados Unidos, la de la Comisión Investigadora del Personal de Servicio Público es a un tiempo la más completa, la mejor documentada y la más asequible con respecto a todo lo relacionado con su comprensión inmediata y a la larga. En este punto merecen nuestra cuidadosa atención las partes pertinentes del informe de la comisión.

La Comisión Investigadora propuso que el servicio público sea organizado en cinco grandes grupos o divisiones: a) el grupo administrativo, integrado por el personal dedicado a la dirección en general, incluyendo organización, plana mayor, dirección coordinación, planeamiento, formación de presupuestos e información; b) el grupo profesional, integrado por quienes emplean técnicas y conocimientos especiales adquiridos en profesiones reconocidas, tales como medicina, ingeniería, derecho, arquitectura, química, trabajo social y enseñanza; c) grupo oficinesco, integrado por quienes hacen trabajo de oficina de manejo de operaciones de comercio y papeles y registros e informes que no pueden menos que haber en toda empresa importante; d) los grupos de artesanos y similares, incluyendo carpinteros, plomeros, albañiles, trabajadores del acero, mecánicos, pintores, impresores, etc.; e) el grupo subalterno encargado de las labores cotidianas normales.

La comisión estima que esos cinco grupos constituyen el contenido general, aunque no hermético, de los separados aspectos de un servicio de carrera, dentro del cual podrán manejar las oportunas palancas y labrarse un porvenir. La comisión ~~hacia~~ hincapié en ciertas condiciones específicas que deben ~~cumplirse~~ cumplirse a fin de establecer y mantener cualesquiera de los servicios propios de cada tipo de carrera. "Debe merecerse una buena acogida por parte del público, han de aceptarse y comprenderse en general los servicios propios de cada carrera, y por parte de los grupos profesionales y científicos,

de las sociedades cultas y de la prensa ha de haber una justa apreciación de las distinciones entre los servicios y la índole de aportaciones de cada uno a la total labor del gobierno." La comisión proponía que para cada uno de los cinco servicios haya "un método apropiado de ingreso basado únicamente en las características y capacidades del aspirante, y tan bien definido que las condiciones de ingreso sean relativamente estables y fácilmente comprensibles". La comisión indica que:

"Por una vez que una <carreras presupone un cargo inamovible en el que van aumentando los conocimientos y la habilidad, debe limitarse el ingreso, en el curso normal de los hechos, a las posiciones más bajas dentro de cada servicio y a un grupo de aspirantes jóvenes. No puede decirse que exista una carrera si los altos cargos se cubren generalmente con elementos provenientes de fuera, oponiéndose así un obstáculo un ascenso desde lo más bajo hasta lo más alto del servicio".

De manera especial hace hincapié en que:

"deben proporcionarse ocasiones para el adelanto y ascenso dentro de cada servicio de carrera a todos cuantos formen parte del mismo sobre la base de solamente el trabajo y la capacidad para llegar a los más altos cargos. Cada servicio debe ser considerado con el criterio más amplio posible de manera que sea bien amplia la base para proveer los más altos cargos y de manera que quienes ingresen desde abajo puedan tener ocasión para llegar a las alturas". La comisión dedica especial atención a la idea de que:

"siempre que las carreras en el servicio público sean virtualmente idénticas a las carreras en la vida privada, la delimitación de los servicios, el sistema de adiestramiento, el método de ingreso, las oportunidades para avanzar y la compensación económica deben estar bien precisadas, y deben estar previstas las ocasiones para salirse y para volver a entrar. Pero allí donde la índole del trabajo público sea única, o regida por motivos distintos o contrarios, el método de reclutamiento y las condiciones del servicio deben ser distintos y el hecho de salirse y de volver a entrar debe ser examinado cuidadosamente".

El establecimiento dentro del servicio de asociaciones científicas, profesionales y de otra clase, así como el de organizaciones para estudiar las condiciones del servicio y para fomentar la vida social del grupo son muy estimulados por la comisión.

Evidentemente, los sistemas de reclutamiento adoptados condicionan más que cualquier otra cosa la formulación del programa. La comisión no siente temor alguno por dejar las cosas claras también en este respecto. Sugiere:

1. El grupo sin oficio habría de ser "reclutado sin referencia a la instrucción, sobre la base de aptitud para el trabajo, determinada totalmente por pruebas prácticas, habitualmente en el empleo. Para los que hubieran de entrar en el servicio después de obtener un grado escolar, o quizá después

de dos años de *high school* o enseñanza secundaria, no habría un límite determinado en cuanto a la edad".

2. El grupo de artesanos se reclutaría "después de su instrucción, que normalmente no se exigiría superior a la de *high school*, sobre la base de la maestría de los particulares oficios. La admisión debería ser por oposición, a base de pruebas prácticas, con límites de edad para el ingreso, computados de modo que el examen tuviera lugar poco después de terminado el aprendizaje".

3. El grupo de oficinistas se divide en dos subgrupos, el estrictamente oficinista y las divisiones de oficinistas ejecutivos. El grupo de oficinistas "habría de reclutarse después de no menos de dos años de *high school* y de ser adiestrados para las técnicas especiales de sus empleos después de ingresar. Las edades límite podrían ser de dieciséis a diecisiete años y el examen habría de ser primeramente de inteligencia general y de las materias que esos jóvenes, hombres y mujeres, hubiesen estudiado en la escuela... El grupo de oficinistas ejecutivos habría de tomarse al último nivel, es decir, después de la completa enseñanza de *high school*. La edad límite habría de ser de dieciocho a diecinueve años, y el examen habría de versar sobre materias propias de *high school*. Si se requiriese un adiestramiento especial en colegios para negocios, se les daría una vez seleccionados".

4. El grupo profesional sería reclutado "después de una preparación especial pero antes de la experiencia práctica. La edad límite aplicable sería de veintitrés a veintiocho años, y el examen debería versar casi exclusivamente acerca del dominio de la preparación especial. Una norma sumamente útil en el reclutamiento para el servicio profesional es la de exigir al candidato que tenga el título profesional expedido por los correspondientes organismos o asociaciones".

5. El grupo administrativo sería seleccionado entre:

"los que contasen con una enseñanza general adelantada inmediatamente después de terminados los estudios. El examen apropiado sería el que tratase de determinar cuál de los hombres y mujeres que se presentasen durante un determinado año había en aquella etapa de desarrollo logrado una posición destacada entre sus compañeros de grupo de la misma edad en cuanto a la adquisición de conocimientos generales. El examen habría de determinar primordialmente qué eran los candidatos, no lo que sabían acerca del trabajo para el cual habrían de adiestrarse en lo futuro".

La comisión reitera en diversos lugares a lo largo de su informe que no está proponiendo un servicio de carrera cerrado. Cree que habrá ocasiones en que sea necesario llevar a los cargos que requieran una determinada gran experiencia práctica a personas no pertenecientes al servicio en una especial carrera que cuenten con una gran experiencia en cargos avanzados que la requieran; dice la comisión que no se contradice el principio de carrera con tal que el curso normal de los ascensos se siga sobre la base de la carrera. Además, la comisión considera que el sistema que propone no proyecta una serie de casilleros en una carta de organización, sino una serie de escalafones o **escalas** partiendo a diferentes edades y después de distintos periodos de

enseñanza y experiencia, y llegando eventualmente a diferentes puntos. La comisión cree que es una cuestión de primera importancia que las escalas no estén tan separadas que un empleado excepcional no pueda pasar de una a otra base de enseñanza o experiencia adicional.

El capítulo que trata de la administración y la dirección del personal en el informe de la Comisión del Presidente para el Mejoramiento del Servicio Civil, presentado en 1941, fue indudablemente lo mejor de la labor del comité. Desgraciadamente, cayó como pedrada en ojo de boticario cuando la tempestad suscitada con motivo de la situación de los abogados en el servicio civil, y ya no volvió a tener su dignidad o confianza en sí mismo, de suerte que cuando resulta más atrevido no es más que ligeramente incisivo. Cordon Clapp resumió con claridad y benevolencia las proposiciones del comité con las siguientes palabras:

"Las proposiciones del comité vislumbran la creación de un grupo administrativo con o sin especializaciones profesionales o científicas integrado por elementos que tengan responsabilidades administrativas en posiciones que ocupen grados CAF-II, P-4 y más altas.¹ El cuerpo de carrera en el servicio administrativo se llenaría en gran parte con el ascenso o traslado dentro del servicio con seguridad primordial en cuanto al método de selección puesto en manos de los comités examinadores y los juicios diferenciales de los funcionarios administrativos superiores y de los funcionarios departamentales de personal. Además, el Comité es partidario de que se reconozca el papel de la dirección general en el servicio de carrera directamente bajo los jefes que dan las orientaciones políticas, constituyendo los directores generales el rango más alto del cuerpo administrativo. Es interesante advertir que el Comité no participa directamente en la controversia de tiempo perdido o sobre si las personas que hayan de ocupar cargos administrativos de responsabilidad han de ser seleccionadas entre las que ya tengan preparación técnica o científica o entre las que tengan preparación o experiencia desprovistas de tal especialización. El Comité acepta sensatamente el hecho de que los más altos cargos administrativos sean y hayan de ser ocupados por personas procedentes de ambos orígenes. Sitúa acertadamente el más alto grupo administrativo sobre la base del común denominador de la capacidad y la responsabilidad administrativa."

El Comité, al optar por eludir las responsabilidades políticas y los problemas sociales inherentes a la creación de una clase administrativa gracias a la creación de un procedimiento de selección y por la provisión de una definida escala de carrera que conduzca a las más altas posiciones de dirección, hizo caso omiso del problema central relativo a cómo conseguir personal subordinado competente para asumir las responsabilidades de dirección de los escalones más altos. Las capacidades administrativas de las personas situadas en CAF-II y P-4 y aún más arriba ejerciendo cargos de responsabilidad administrativa no serán superiores a la potencial capacidad adminis-

¹ Estos eran grados medios en el entonces existente sistema de clasificación federal. D. W.

trativa reclutada en los niveles de ingreso. Entre las recomendaciones del Comité no hay ninguna para mejorar la potencialidad administrativa del dinero gastado en lo más bajo. No se niega, desde luego, que el reconocimiento de un cuerpo dirigente en el servicio civil que propone el comité surta un efecto saludable. Pero este reconocimiento no es el meollo de la cuestión, y yo no estoy seguro, ni aun por la subsiguiente referencia de Clapp a los efectos atenuantes de los "misterios existentes de la potencialidad human>" de que puedan obviarse procedimientos de selección í-adecuados.

Los hechos ocurridos en los doce años siguientes al informe rendido por la Comisión Investigadora del Personal del Servicio Civil han servido en gran medida para revalidar las recomendaciones que entonces hizo y darles mayor importancia. A pesar del muy considerable aumento en el número de empleados con capacidades administrativas de carácter general debido a la sucesiva ayuda federal y al programa de obras públicas, incluyendo la inauguración del programa de seguridad social, nos sorprendió la guerra con una alarmante deficiencia en el grupo administrativo. Durante la guerra hubo de montarse una enorme máquina administrativa, integrada principalmente por personas procedentes de los negocios y de las profesiones liberales, máquina construida en muchos casos alrededor de administradores generales que apenas tenían tiempo para afilar sus instrumentos en los programas de asistencia, obras públicas y seguridad social. Después de la guerra salieron todos los hombres de negocios, la mayor parte de los de profesiones liberales y un buen número de administradores ya adiestrados. Constituirá un espectáculo interesante, pero problemente no muy edificante, contemplar la organización de ERP, y podemos virtualmente asegurar que un nuevo grupo de nombramientos corregirá *in toto* todos los errores cometidos desde FERA hasta el presente, a más de descubrir un gran número de nuevos y únicos errores. Esta es la consecuencia de menor importancia de no tener una clase administrativa, con un papel bien precisado y generalmente aceptado en la alta dirección federal.

Hay que advertir que las proposiciones de la comisión no restan importancia a la educación y preparación profesional, que es una característica especial de la enseñanza norteamericana. Ni está la escala del servicio administrativo cerrada para aquellos que inicien sus carreras en los campos profesional Y técnico. No hay razón para creer que un sistema de carrera tal como lo entiende la comisión no produzca sus W. W. Stockburger, sus William Alanson White y sus Ellen C. Potter, o que alguno de ellos encuentre dificultades para saltar de la escala profesional a la administrativa, y quizá volver atrás otra vez, si la ocasión lo requiere. Por otra parte, las proposiciones de la comisión asegurarían una reserva de empleados con instrucción general en las posiciones administrativas de menos categoría, con los que podrían irse proveyendo los peldaños superiores de la escala administrativa que fuesen quedando vacantes. Al fin y al cabo en los doctores en medicina es más fácil encontrar práctica médica que en las húmedas manos de nerviosos políticos.

La objeción contra el establecimiento de una clase administrativa basada en razones de orden social -la creación de una clase privilegiada de jóvenes con título universitario en el gobierno- no ha tenido nunca mucho funda-

mento, y en el tiempo actual, cuando una educación universitaria está al alcance de cualquiera que la desee, es un factor que no tiene importancia. Además, como claramente indica la falta de continuidad en la más alta dirección federal, el ideal democrático no se aplica hoy en el servicio público en la extensión que la opinión indocumentada supone. Como hace diez años indicó Harold Dodds:

"Existe prácticamente una separación en nuestros gobiernos nacionales y locales entre la posición de jefe oficinas y la del director jefe de un negociado o agencia. Desgraciadamente, empero, es la política la que con demasiada frecuencia acentúa esa separación. Los más altos cargos rara vez se cubren por ascenso dentro del servicio... La proposición que aquí se hace parece equipar el servicio en forma que pueda proporcionar dentro del mismo funcionarios ejecutivos del tipo más alto... Mientras las alturas sean accesibles únicamente para gente de fuera, ya sean políticos, abogados, profesores universitarios y hombres de negocios con éxito, que estando fuera del servicio sean llamados al mismo por breves periodos, poco será el prestigio de que goce la administración pública como carrera y no atraerá a los mejores en el país."

Llego por tanto a la conclusión de que no hay nada en el comité Thomas ² que sea digno de atención en la proposición de crear una clase administrativa en el servicio público norteamericano, y que el establecimiento de tal institución es totalmente compatible con el espíritu y las tradiciones de una sociedad igualitaria. Como la Comisión Investigadora previó y la Conferencia Bicentenal reafirmó, debe forzosamente haber una institución que refleje las especiales características de la cultura norteamericana. No puede permitirse que pase a ser propiedad privada ni de la Liga Ivy ni de diversos centros de enseñanza superior que pretendan enseñar todos los misterios del interno santuario administrativo. También habrá de disponerse lo necesario para la "rara ave" que esté demasiado ocupada instruyéndose para poder ir a la universidad. y como si bien su primordial objetivo es la producción, reclutamiento y preparación de generalistas, se verá compelido a evitar la rigidez que excluyera del servicio administrativo de carrera a personas con condiciones para ella cuya sola torpeza estribó en que, impulsados por su mal orientado entusiasmo juvenil, adquirieron un título profesional.

También hay que reconocer las limitaciones de un servicio administrativo de carrera norteamericano. No habría que esperar que realizase algunas cosas que ha podido hacer la clase administrativa británica con su coherencia social debida a viejos lazos escolares. No puede soportar en su capacidad corporativa la carga de la responsabilidad por el programa y las operaciones de coordinación entre los departamentos y entre las agencias en el grado a que para el ejercicio de tales funciones está llamado el servicio británico. Aun cuando

² Thomas era entonces el presidente del Comité de Actividades Antiamericanas. D. W.

éste no carezca de facilidades institucionales, tanto en la Tesorería como en todo lo que rodea al Primer Ministro, para coordinar, el grado de confianza en las facilidades institucionales será inevitablemente mucho mayor en los Estados Unidos. Además, es muy probable que los funcionarios de la clase administrativa de los Estados Unidos no lleguen nunca a ejercer el alto grado de mando sobre las operaciones administrativas propio del servicio británico. sino por otra razón, por la de que el secretario estará siempre supeditado, al paso que la contrapartida británica estará libre de ese riesgo, bien en la Cámara de los Comunes, bien en sus dominios, procurando atraer a sus electores. Finalmente, habrán de transcurrir quince o veinte años después de establecerse el servicio administrativo de carrera antes de que puedan apreciarse sus resultados.

Como última observación me gustaría indicar que el establecimiento de un servicio administrativo de carrera repercutiría en la instrucción que se da en nuestras universidades proporcionándole mayor sensatez y firmeza. Durante muchos años hemos estado haciendo alegres e irresponsables experimentos organizando cursos y barajándolos entre sí, improvisando las materias y el método de un curso, utilizando a los estudiantes como cochinitos de Indias y haciendo que algunos de ellos se convirtiesen en tales. La fijación de tipos objetivos definidos de comparación no podría menos que influir profundamente en nuestras actitudes acerca tanto de las materias como de los métodos de enseñanza. Un cambio, tal, en todos los respectos, no podría producirse demasiado pronto.

*

Poco después del año cuarenta, la Asamblea del Servicio Civil de los Estados Unidos y el Canadá publicó una serie de autorizados y previsores volúmenes Que tratan de los aspectos más importantes de la administración pública en materia de personal. El trabajo que seleccionamos a continuación es el capítulo introductorio del volumen titulado "Reclutando aspirantes a ingresar en el servicio público".

Este capítulo es un resumen cuidadosamente estudiado y hábilmente presentado del problema del reclutamiento de personal en los Estados Unidos. Se esbozan en él los antecedentes históricos del problema, en un epítome de los conceptos fundamentales, tanto tradicionales como contemporáneos; se estudian los factores culturales, económicos y sociales que influyen en el reclutamiento. Se reseñan al final los pasos que hay que dar para un "programa positivo" de reclutamiento, atribuyéndose la responsabilidad para su logro a la "agencia central de personal".

No todas las personas que se dedican al estudio de la administración estarían de acuerdo con todo el contenido del capítulo, pues, por ejemplo, existe una escuela que abomina de la agencia central de personal y quisiera que se redujesen sus funciones. En

conjunto, no obstante, el capítulo representa hoy lo mismo que hace diez años "una opinión bien informada" sobre la historia pasada, el estado actual y un deseable desenvolvimiento futuro del reclutamiento en los Estados Unidos.

El reclutamiento de aspirantes a ingresar en el servicio público fue redactado por un comité que presidió J. Donald Kingsley, coautor de un libro de texto sobre administración pública de gran difusión. **El** capítulo reproducido se debe en su mayor parte a la pluma del presidente.

*Reclutamiento de aspirantes a ingresar en el servicio público: el problema y su solución.**

J. DONALD KINGSLEY.

Puede definirse el reclutamiento público diciendo que es el proceso a través del cual se induce a candidatos aprovechables a competir para ingresar en el servicio público. Es, pues, una parte integrante de un proceso más completo -el de selección- que incluye también los procedimientos de examen y certificación. El reclutamiento es el primer paso en el programa de empleo, y de modo fundamental, el éxito de todo este programa depende de la eficacia de los sistemas de reclutamiento y de los procedimientos por medio de los cuales se lleve a la práctica. A menos que pueda persuadirse a aspirantes de capacidad para que concurren a los exámenes, por bien dirigido que esté no podrá lograrse un servicio público de gran calidad. Este hecho ha sido reconocido desde hace tiempo, y el reclutamiento está considerado en todas partes como la piedra angular del proceso del personal. "Ningún elemento es más importante en el sistema del servicio de carrera", concluye la Comisión Investigadora del Personal del Servicio Público, añadiendo que una política de reclutamiento "mal analizada o determinada en forma inconsistente", puede destruir todo el programa de personal...

El concepto negativo de reclutamiento

Debido a que la comisión del servicio civil fue inicialmente concebida como un instrumento para comprobar algunos de los más graves abusos de un sistema de despojos para los partidos, su importancia histórica ha sido negativa. Su objetivo primordial era evitar el favoritismo, no mejorar las normas positivas del servicio público. El reclutamiento y la selección eran los únicos terrenos en que funcionaba la típica comisión. Pero en el ejercicio de esas funciones los

* Un tanto abreviado de *Recruiting Applicants [or the Public Service]* (Chicago, 1942). Informe presentado a la Asamblea del Servicio Civil por el Comité para el Reclutamiento en el Servicio Público, J. Donald Kingsley, presidente. Reproducido con autorización de la Asamblea del Servicio Civil de los Estados Unidos y el Canadá.

comisarios del servicio civil seguían la tradición de concentrar sus esfuerzos no en el reclutamiento de un personal de alta calidad sino simplemente en mano tener "alejados a los bribones". Se ha supuesto ingenuamente que si se pudiera evitar la influencia política los hombres capaces podrían de un modo u otro hallar el camino para ingresar en el servicio del gobierno.

No quisiéramos minimizar en forma alguna las aportaciones hechas por el movimiento en pro del mejoramiento del servicio civil. Fueron sustanciales, y nadie que conozca la historia política norteamericana podría negar que la eliminación del sistema de los despojos políticos fuera un paso esencial en el camino conducente a la creación de un servicio de carrera. Pero como quiera que la comisión del servicio civil fue inicialmente concebida como una especie de eliminador de la influencia política, y debido a que los primeros reformadores pensaban típicamente en organizar una cruzada moral, el concepto de reclutamiento a que se ajustaron fue, cuando menos, limitado. Como en los días de la revolución, el ataque fue una vez más dirigido contra los baluartes del privilegio y a lo que se dio primordial importancia fue a la destrucción del monopolio de que gozaban los beneficiados por el patronazgo. Una nación que produjo la democracia jacksoniana y que en los años que siguieron a 1880 se hallaba bajo el influjo de la fuerte oleada de lo popular, estaba más interesada en la igualdad de oportunidades para ocupar los cargos públicos que en los métodos para asegurar un cuerpo competente de servidores públicos.

A tal fin se idearon dos sistemas, que llegaron a tiempo para formar la espina dorsal del programa de reclutamiento. El primero fue la competencia abierta; el segundo, el uso de pruebas "prácticas".

Las primeras leyes y las primitivas comisiones hacían hincapié en lo que solía denominarse el "principio democrático" de competencia abierta. Pero toda vez que la meta era la igualdad de oportunidades, lo que más interesaba era no la *competencia* sino el que ésta fuese *abierta*. Por esta razón se tenían poco en cuenta las calificaciones preliminares. Cada cual había de tener ocasión de competir; cada cual, es decir, menos los forasteros o no residentes. Estos habían de excluirse porque todavía se pensaba en los cargos públicos más como un medio para ganarse la vida que en atención al servicio público. Se creía que cada localidad había de "preocuparse por los suyos". Nunca se pensó que la igualdad comprendiera a los forasteros.

La importancia que se da a lo "práctico" es fácilmente comprensible Y surgió de la manera más natural de las condiciones de la vida norteamericana. Eramos un pueblo práctico, una nación de hombres que todo lo deben a sí mismos. Nuestros jefes en la política, en los negocios y aun algunas veces en las profesiones se habían preparado en una escuela poco agradable: la de los duros golpes que da la vida. No se fiaban de la enseñanza formal y al mismo tiempo la fomentaban con generosidad. Les resultaba sospechoso el pensador y se manifestaban escépticos ante el teorizante. Eran hombres de acción, hacedores de hazañas. Necesitaban resultados inmediatos, no programas a largo plazo. ¿Qué mejor método, pues, podían idear que el de dar importancia a los resultados y no a los antecedentes de los mismos? Las más de las veces un hombre deducía sus enseñanzas de sus padres, cuyas hazañas tenía

por propias. Por estas y otras razones, lo que tenía más importancia para el reclutamiento era la experiencia, no una sólida preparación.

El sistema de reclutamiento inspirado en esos conceptos no resultaba a nuestro juicio conveniente para el desarrollo de un verdadero servicio de carrera y hubo de ser sustituido por otro más positivo. No hay que ir muy lejos para buscar las razones, pues éstas son inherentes a la naturaleza negativa de las actitudes tradicionales con respecto al reclutamiento. Eran excesivos el tiempo y la energía que habíais que gastar para eludir totalmente a los bribones; estaba virtualmente excluido todo esfuerzo por atraer a hombres de carácter y capacidad. Las comisiones del servicio civil se habían inclinado a fiarse del cálculo de probabilidades, de la ley de los promedios, para producir candidatos de gran categoría salidos de entre grandes grupos, y el resultado ha sido una incomprensible resistencia por parte de muchos de tales candidatos para competir en ejercicios de oposición. Con notables excepciones, por tanto, nuestros servicios públicos han sido una especie de refugio para mediocres. Quizá se hayan quedado afuera los bribones, pero lo mismo ha ocurrido con muchos hombres de visión y capacidad.

En segundo lugar, el concepto tradicional del reclutamiento condujo a competencias en masa entre aspirantes de los más heterogéneos tipos y calidades. Seguramente tales competencias constituyeron una considerable mejora sobre los métodos de los despojos, pero fuera cual fuere su valor desde el punto de vista de la eliminación de la influencia política, o del de impresionar a la comunidad con la calidad democrática del sistema personal, parece evidente que dejaban mucho que desear como instrumento para la selección de personal competente. La oposición o competencia era las más de las veces **Poco** confiable en vista de la diversidad en la formación de los aspirantes, y las listas de elegibles fundadas sobre tal base tendían a ser mediocres. Además, la dirección de aquellas competencias en masa era innecesariamente costosa de dinero y de tiempo y conducía a una situación crónica de demora en la fijación de las listas de los elegibles. El resultado era que una vez terminada la pesada labor de calificar los exámenes y preparada la lista de los aspirantes elegibles, muchos de los mejores candidatos recogidos en la red del reclutamiento ya no tenían interés en ser empleados públicos. Además, bajo tales circunstancias, el proceso de los exámenes agotaba muchas veces los recursos financieros de la agencia de personal, de suerte que no se disponía ya del dinero necesario para otros importantes aspectos de la administración.

En tercer lugar, la importancia que se daba al prorrateo y la obligación de residir en la localidad ha restringido innecesariamente en muchos casos, el Principio de obtener la mejor persona posible para cada empleo. Ciertamente puede haber ocasionado en que sea conveniente restringir la competencia entre los residentes en la localidad. Con respecto a cargos de rutina que pueden ser cubiertos indistintamente con gente de la localidad o de otras partes, puede ser aconsejable tal restricción. Pero queda en pie el hecho de que muchos **Cargos** de carácter técnico o administrativo no pueden ser cubiertos satisfactoriamente dentro de una zona restringida de selección, y estamos convencidos de que la exigencia relativa a la residencia local no está justificada como elemento de una política general.

Finalmente, la excesiva importancia dada a la experiencia y a las pruebas prácticas ha dado malos resultados en no pocos casos... Los principales de éstos han sido el limitar las oportunidades para hacer una carrera, suprimir posibilidades de ascenso, conducir al estancamiento del servicio, y dejar de reclutar candidatos que cuentan con la sólida preparación y la amplia visión que se necesitan para la moderna administración.

La averiguación por competencia

Los procedimientos basados en los conceptos tradicionales del reclutamiento de personal fracasaron visiblemente en la producción de un servicio público distinguido. En una sociedad agrícola dominada por la filosofía del *laissez faire* esto no podía haber supuesto gran diferencia. Pero después de la guerra Civil norteamericana la sociedad ya no fue predominantemente agrícola, y después de 1890 *laissez faire* era una expresión que se aplicaba solamente al pasado. A partir de entonces ha ido siguiendo paso a paso la multiplicación de las funciones gubernamentales y la ciencia ha pasado a ser como una criada al servicio del Estado. La especialización y la división del trabajo, características de un sistema industrial se han manifestado también necesariamente en los servicios públicos y todo ello ha determinado el eclipse de actitudes históricas con respecto a esos servicios. El impacto de dos guerras mundiales dentro de los últimos veinticinco años ha contribuido no poco a disipar la actitud de los ciudadanos de benévola indiferencia hacia la calidad de los servicios públicos. La administración de los asuntos públicos exige ahora energía, amplitud de visión e imaginación. También exige especiales competencias, exigencia que se refleja en el sistema docente y en el desarrollo de planes de estudios encaminados a preparar para el servicio público. Se acabó el día del llanero. El viejo orden pasó a mejor vida.

El cambio de condiciones exige cambio de políticas. Pero siempre hay un retraso, un periodo entre las demandas de una nueva era y las respuestas generales a las mismas. Tal parece haber sido el caso del reclutamiento de personal para el servicio civil. Hace mucho tiempo que han cambiado las circunstancias, pero en muchas jurisdicciones vamos continuando las políticas de anteriores y más sencillos días. Esto no ocurre en todas partes. En una porción de jurisdicciones progresivas la búsqueda de personas competentes ha producido un trastorno en los sistemas y métodos de reclutamiento, pero esos ejemplos constituyen todavía la excepción...

Lo que hace falta, antes que nada, es una reconsideración de las teorías y los métodos. En tiempos de crisis y de cambios sociales, aun aquellos que no se prestan a filosofar, hay que detenerse a estudiar los conceptos fundamentales. Solamente cuando las premisas están arraigadas en la realidad de una situación podemos seguir adelante y olvidamos de su existencia. Pero si no es este el caso, si hay error en los fundamentos, poco será lo que se ^{con-} siga con el desarrollo de técnicas y procedimientos. Es por esta razón ^{por lo} que tratamos primeramente de todos los aspectos generales de la ^{política} política sobre reclutamiento y sólo secundariamente de cuestiones de procedimiento dentro de la estructura de este asunto.

Teoría general del reclutamiento de personal

No hay más que dos sistemas básicos de reclutamiento público. El uno consiste en reclutar a personas jóvenes recién salidas de la escuela o la universidad sobre la base de los exámenes académicos; el otro consiste en reclutar a hombres y mujeres más formados sobre la base de pruebas prácticas relacionadas con su experiencia en el trabajo. La primera alternativa ha sido seguida en muchos lugares de Europa, especialmente en Inglaterra, la segunda, en los Estados Unidos. La primera presupone la existencia de diversas jerarquías de carrera o escalas que los funcionarios más prometedores van subiendo a través de sus vidas públicas. La segunda mira el servicio civil como un conjunto de más o menos discretas posiciones para ser ocupadas principalmente sobre la base de aptitudes técnicas para un determinado trabajo. La primera da especial importancia al ascenso y proporciona un servicio fluido o variable. La segunda da importancia a las técnicas en el ingreso y proporciona un servicio más estático. La primera favorece a la juventud que promete; la segunda a la madurez mediocre. La primera conecta el servicio civil con el sistema de enseñanza; la segunda con el flujo y reflujo de los empleados en la industria privada.

Nos parece evidente que ninguno de esos sistemas, llevados al extremo, satisface los requerimientos del moderno servicio público y estamos convencidos de que cualquier sistema satisfactorio de reclutamiento debe combinar elementos de uno y otro. Pero la más urgente necesidad gubernamental hoy en Norteamérica es la del establecimiento de sistemas de carrera en los servicios públicos. Estamos de acuerdo con la Comisión Investigadora del Personal del Servicio Público en cuanto a los fundamentos y condiciones de tal sistema de carrera. Una carrera presupone un trabajo para toda la vida con perspectivas de avances reglamentarios, de lo cual se deduce que "debe limitarse el ingreso, dentro de circunstancias normales, a los cargos de menos categoría dentro de cada servicio y a un grupo de jóvenes ingresados". Pero reconocemos también que hay algunos cargos especializados para los que es conveniente reclutar candidatos de madurez y experiencia y que a veces es aconsejable inyectar una cierta porción de sangre nueva en los más altos peldaños de la jerarquía. Ordinariamente, no obstante, la necesidad de nuevos puntos de vista que se observa en cada servicio se satisface, a nuestro juicio, cambiando el grupo de funcionarios que determinan la política que haya de seguirse.

A la luz de tales consideraciones, creemos que debe emplearse parcamente el reclutamiento que da mayor importancia a la anterior experiencia. La juventud capaz que podría mirar con interés la perspectiva de una carrera en el gobierno es fácil que esté mucho menos interesada después de encontrar una posición asegurada en la industria o en una profesión. Aquellos que, en mitad de la vida, están deseosos de entrar en el servicio público, son con demasiada frecuencia quienes no han tenido éxito en el mundo de la empresa Privada. Hay, desde luego, notables excepciones; pero en general lo cierto es que los servicios públicos no suelen adquirir gente de capacidad bajo un Sistema de reclutamiento sobre la base de la experiencia. Esto aparte del hecho

de que difícilmente pueden desarrollarse los servicios de carrera que están en contradicción con el ingreso a una edad avanzada.

Estamos convencidos de que el no poder igualar los métodos generales para el ingreso en el servicio civil a los diversos niveles del sistema de enseñanza ha sido un error, que cada vez resulta de mayor gravedad. Nos parece una cosa evidente por sí misma que el Estado como educador debe servir al Estado como patrono, y viceversa. No puede menos que sorprendernos la ilógica paradoja de que "la comunidad, después de gastar grandes cantidades de dinero para proporcionar una enseñanza gratuita o muy barata en *high school* y colegio, • haga escasos o ningunos esfuerzos por atraer al servicio civil los mejores productos de su sistema de enseñanza", Hace ya tiempo que la industria privada ajustó su reclutamiento a la estructura docente y se ha beneficiado con ello. En los servicios públicos "continuarán los progresos, siendo desiguales y vacilantes por regla general hasta que se establezca una base para la completa y permanente coordinación".

No creemos que tal articulación presente blanco a las críticas que pueden formularse contra el sistema británico. Nuestro sistema de enseñanza es sumamente más democrático que el de Inglaterra, y es en la relativa igualdad de posibilidades de instrucción donde ha de hallarse una respuesta parcial a la exigencia de que el servicio sea asequible a todas las clases de la población. Además, la enseñanza norteamericana ha demostrado una adaptabilidad completamente desconocida en la inglesa. Por tanto, no es solamente en la parte correspondiente al servicio público donde hay que proceder a los necesarios ajustes. Los planes de estudios actuales son sumamente sensibles a las demandas de nuevas carreras y se ajustarían fácilmente a nuevas oportunidades en los empleos públicos.

Estamos de acuerdo con la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos, bajo tres circunstancias, en que:

"---sería tan equivocado dejar de utilizar el proceso selectivo de la preparación docente, pagada muchas veces por los propios contribuyentes, en el proceso de selección para los cargos del gobierno, como lo sería dejar de reconocer las capacidades innatas de muchos individuos para entrar en el servicio del gobierno en ciertos grados de la escala de carrera, excluyendo a todos los que no demostrasen su instrucción a través de un examen".

Por estas y otras razones sugerimos tres principios básicos como cimientos para cualquier sistema de reclutamiento, cada uno de los cuales procede del hecho de que el servicio público moderno ha de estar organizado sobre la base de **constituir** una carrera.

1. El reclutamiento debe normalmente cubrir la parte más baja de las ampliamente concebidas y bien integradas de clases de cargos; los niveles más altos deberán cubrirse por ascenso.

2. El reclutamiento debe normalmente comprender a personas de edad relativamente juvenil, haciéndose las debidas excepciones para ciertos cargos

- *High School*, enseñanza secundaria; *CoUege*, preparatoria. N. del T.

sumamente especializados que no puedan cubrirse con el personal ya perteneciente al servicio y en los que la madurez o plena formación sea un requisito previo para el acertado desempeño. Tales cargos excepcionales deberán ser los menos posibles.

3. El método normal de ingreso debería estar relacionado con el nivel apropiado o la diversidad de instrucción para la jerarquía especial de cada caso. Al determinar tales relaciones *hay que tener en cuenta todo el conjunto de la ierarquia*. En un sistema de servicio de carrera es necesario seleccionar a los que ingresen con vistas a su ascenso y al nivel a que en definitiva puedan llegar. No basta con establecer una relación solamente entre las exigencias de enseñanza y quienes ocupen cargos de entrada.

Esto no es proponer una serie de servicios de carrera hermética, cada uno de los cuales corresponda a un determinado nivel cultural, y cada uno de los cuales tenga un límite superior del que no pueda pasarse. No es, ciertamente, proponer la creación de castas basadas en los antecedentes escolares, como ha ocurrido en Inglaterra. Todos los cambios de los servicios públicos norteamericanos deben hacerse a la luz del principio de igualdad en relación con los empleos públicos. Pero de esto no se deduce que el ingreso en el servicio público no pueda articularse con la estructura docente del país. Al contrario. la igualdad de posibilidades debe cultivarse a través de la flexibilidad en materia de traslados y ascensos y por medio del desarrollo de programas de adiestramiento o perfeccionamiento dentro del servicio. En el primer caso, los requisitos de instrucción para el ingreso, relacionados con las líneas normales de ascenso en cada jerarquía, habrán de quedar bien determinados. Además, es importante que se mantenga la máxima flexibilidad y que se estimulen los traslados y los ascensos dentro de cada jerarquía. Por estos procedimientos podrá la capacidad abrirse paso hasta lo más alto, prescindiendo del Particular nivel al ingresar, y sólo por estos medios podrá conciliarse, en **relación** con el empleo público, el principio de igualdad con las exigencias unpuestas al servicio público por los requisitos de edad y preparación técnica.

Todo esto lleva consigo, desde luego, una marcada ampliación de facilidades para el adiestramiento y la preparación dentro del servicio. El cambio de un sistema de reclutamiento que consistía en proveer una heterogénea colección de cargos modestos por otro bajo el cual se reclutan empleados en los más bajos peldaños de escalas de carrera no puede menos que dar especial relieve a la preparación y el perfeccionamiento, pues de no hacerse así se correría el peligro de convertir el servicio en un nido de castas. Esto no podrá ocurrir si se ponen al alcance de todos posibilidades de perfeccionamiento. Los medios de preparación y perfeccionamiento dentro del servicio, como dijo el que fue Comisario del Servicio Civil de los Estados Unidos, Samuel Ordway, jr., "son por sí mismos una garantía de democracia".

Nos damos cuenta de que la general aceptación de bases de reclutamiento como las que arriba se indican constituye una escisión de la práctica norteamericana relativa a personal. Pero estamos convencidos de la necesidad de tal cambio si nuestros servicios públicos han de responder a las exigencias modernas. Desde luego, los progresos en este sentido han de venir poco a poco. Para empezar habría de examinarse cuidadosamente la existente estruc-

tura de las clasificaciones a fin de poner aparte aquellos tipos de cargos que conducen a técnicas amplias de reclutamiento. No podemos dar nueva forma de la noche a la mañana a los sistemas que se han estado desarrollando durante cincuenta años. La administración en cuanto al personal del servicio público es como una fábrica de tejidos donde si se quiere hacer un cambio fundamental en un sector es preciso alterar toda la instalación. Toda variación en el sistema de reclutamiento repercute en todo el sistema de personal. Supone una política de clasificación y ascensos, de adiestramiento, de procedimientos de examen, y demás. La elaboración de tales reajustes en la intrincada maquinaria de la administración del personal de los servicios públicos tomará tiempo. Tales cambios no pueden llevarse al cabo simplemente por lo que diga el informe de un comité, sino que se producirán como resultado de una constante presión de los administradores del personal y de otros durante un considerable periodo. Pero parece importante fijar esta meta y trazar un esbozo en que se indique el camino que debe seguirse. Cuando se haya hecho esto, podremos recorrer paso a paso el camino con cierto grado de unanimidad.

Concepto del reclutamiento positivo

El primer paso en el camino que conduce al sistema del servicio de carretera tal como lo concebimos es la general aceptación de un concepto positivo del reclutamiento en contraste con el tradicional negativo. Yana se considera suficiente -si es que alguna vez lo fue- evitar que entren los bribones. En cambio, la agencia de personal debe dedicarse activamente a buscar gente competente. Debe hacer las gestiones precisas para atraer al servicio público a los candidatos más aptos y mejor calificados potencialmente. Debe cesar de mirarse a sí misma como una especie de policía que vigile por la **rectitud** de los departamentos que operan; en lugar de ello, debe primordialmente **considerarse** como una agencia del servicio equipada para satisfacer de modo **positivo** todas las necesidades de personal. Debe adoptar como lema el usado **en** un tiempo por el Estado de Wisconsin: "los mejores servirán al Estado." Pues reclutamiento positivo equivale a la **activa búsqueda de los mejores**.

A este fin, un sistema positivo implica la adopción de prácticas y procedimientos para atraer a aspirante en que se dé más importancia a la calidad que a la cantidad de los competidores. Su método debe ser selectivo y estimativo. En comparación con los procedimientos **tradicionales** es como utilizar un rifle en lugar de una escopeta. Con un rifle es más **difícil** la puntería, pues requiere mayor precisión. Pero es también más eficaz y alcanza más.

Características del reclutamiento positivo. Es fácil resumir las características **generales** del reclutamiento positivo. Incluyen:

1. **Importancia** del análisis de la escala de empleos y ascensos como base para un **programa** de reclutamiento.
2. **Importancia** de una búsqueda intensa para descubrir los candidatos **que reúnan las mejores** condiciones, a base de concentración en las fuentes **de aprovisionamiento más** prometedoras en potencia.

3. Importancia de la elección antes de las pruebas a fin de separar a los aspirantes manifiestamente ineptos.

4. Importancia de la estrecha y armónica cooperación con los departamentos operantes.

Métodos del reclutamiento positivo. Serán métodos aconsejables para el reclutamiento positivo los que mejor se ajusten a las importancias que acabamos de señalar. Incluyen esfuerzos positivos y sostenidos para elevar el prestigio del empleo público y dar forma a un sistema de carrera que resulte atractivo para los hombres y las mujeres idóneos. Incluye el uso de una amplia publicidad de atracción relativa a las posibilidades de empleo dirigida a las mejores fuentes en potencia de ingresos. Finalmente, incluyen el planeamiento de programas de trabajo por la agencia de personal en activa cooperación con los funcionarios operantes. Todos estos métodos y otros muchos más se examinan detenidamente en el cuerpo de este informe.

Resultados del reclutamiento positivo. Los resultados que cabe esperar de tal programa han de ser duraderos e importantes. El reclutamiento positivo conduce a hacer pruebas de examen en grupos integrados por una relativamente elevada proporción de candidatas idóneas. El pesado trabajo de las pruebas se reduce en cierto modo y se intensifica la altura de las oposiciones. Las pruebas positivas reducen el tiempo necesario para la preparación de la lista de elegibles y sirven con ello para reducir la dispersión en este punto. El resultado de ello es la formación de un grupo de elegibles con un alto promedio de idoneidad, caracterizado por un estrecho margen de relativa capacidad. Con ello se armonizan los criterios de justa competencia y economía administrativa.

Pero lo más importante es que un reclutamiento positivo permite esperar que sirva como estímulo para hacer carrera al servicio del gobierno, debido a que el concepto del reclutamiento positivo es amplio y comprende, como hemos dicho, la activa búsqueda de los mejores. La agencia de personal que lo ha adoptado se ha dado cuenta de que el reclutamiento no es un aspecto aislado del programa de personal sino una parte integrante de un sistema estrechamente entrelazado. Tiene por tanto en consideración lo que puede llamarse "aspectos del reclutamiento" de otras prácticas personales y la concurrencia de factores que afecten a la zona del reclutamiento. Es sensible a la significación de un *sistema* de personal, más que a una colección de prácticas que se conjugan de un modo imperfecto...

Pasos funcionales en un programa positivo de reclutamiento

Los procedimientos comprendidos en la administración de un programa positivo de reclutamiento son... a) procedimientos positivos para atraer a aspirantes idóneos; b) la determinación de las necesidades de personal; c) el planeamiento y desarrollo del programa de reclutamiento; d) procedimiento de concurso público en el reclutamiento de personal; e) examen previo de las solicitudes, y f) admisión de los candidatos aceptables para tomar parte en la competencia.

Clasificación

La clasificación es uno de los aspectos más importantes de la administración de personal norteamericana. Mucha de su literatura se refiere a este tema, y muchos de quienes la practican trabajan en este sector. Más importante; el sistema de "posición-clasificación", o clasificación de cargos, que goza de favor en la administración pública norteamericana, es excepcional en principio y de largo alcance en sus implicaciones.

El tradicional y quizá todavía el más generalizado principio de clasificación de los miembros de una organización formal es el del "rango personal". De acuerdo con este principio, el rango o título de un individuo le da derecho a paga, prestigio y a los gajes correspondientes a su rango o título, y lleva consigo el título y sus derechos, sea cual fuere el papel que pueda desempeñar en la administración en un momento determinado. Este principio es, desde luego, el que impera en la organización militar, y es también el principio imperante para la clasificación de los miembros en la mayor parte de las burocracias gubernamentales de otros países.

En contraste con ello, la posición-clasificación da importancia al empleo concreto desempeñado en un momento determinado más que al rango o título de quien lo desempeñe. De hecho, la posición está concebida como una estructura de deberes y responsabilidades que existe aparte de quién desempeñe el cargo, del mismo modo que existe una habitación tanto si está ocupada como no.

La posición-clasificación, aunque históricamente y hablando en términos relativos, sea un principio nuevo, "barrión" en América durante la pasada generación tanto en la esfera de los negocios privados como en la administración pública. Prepararon el camino para su desenvolvimiento las corrientes y los sentimientos igualitarios de un país fronterizo que infundieron en los norteamericanos la hostilidad contra las secuelas inherentes a la condición y al título. Contrariamente a esto, hicieron hincapié en que ha de haber "igual paga por igual trabajo". Modo de sentir que, comprensiblemente,

ganó popularidad en la administración tanto pública como privada. En el aspecto positivo, el movimiento de Dirección Científica, con sus estudios de tiempo y movimiento, sus análisis de empleos, y su intenso y minucioso estudio general de las operaciones realizadas en las organizaciones, ha aportado la mayor parte de los conceptos y de las técnicas de mayor significación de la posición-clasificación.

La que insertamos a continuación es una exposición resumida de la teoría básica de la posición-clasificación en la administración pública. Es incluso en cierto modo una declaración oficial, pues su autor, Ismar Baruch, escribió como jefe de la División de Clasificación de Personal de la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos.

Las cuestiones que se plantean en el ensayo siguiente son esencialmente dos: si en una concepción básica es acertada la posición-clasificación, y si, tal como se practica, resulta demasiado complicada e inconveniente. El presente ensayo deberá leerse con la mira puesta en esas dos cuestiones.

*Aspectos básicos de la posición-clasificación **

ISMAR BARUCH

En una jurisdicción pública de volumen considerable puede fácilmente apreciarse la futilidad de todo funcionario ejecutivo, legislador o ciudadano. Con mentalidad cívica, que trate constantemente de recordar u ordenar mentalmente los hechos relativos a millares de posiciones individuales cada vez que sea solicitado para dar su opinión en cualquier problema administrativo, tomar una resolución sobre un problema de personal, asignar o gastar dinero para sueldos, o votar o administrar leyes o reglamentos sobre personal. Especialmente, le es imposible saber qué posiciones son suficientemente parecidas para ser tratadas en forma análoga por lo que respecta a su problema o a la decisión que haya de tomarse, y cuáles son las que requieren un trato diferente. Si cada uno de los diversos millares de posiciones individuales ha de estudiarse como un artículo separado todas las veces que haya de trazarse una política sobre personal o sobre sueldos, o que haya de resolverse un problema administrativo o presupuestario, o de aplicarse una norma de procedimiento en materia de personal, o fijar el tipo de sueldo para un empleado, se producirá una situación confusa e intrincada que es perturbadora para legisladores, administradores, empleados y para el público.

Además, la propia índole de las jurisdicciones gubernamentales los coloca en una posición de peculiar responsabilidad frente al público en general y

* De *Public Personnel Review*, vol. 1 (octubre, 1940), págs. 1-17. Resumido. Reproducido con autorización de la Asamblea del Servicio Civil de los Estados Unidos y el Canadá.

hace desaconsejables los actos concretos que no obedezcan a un plan o sistema y están basados simplemente en la urgencia del momento. Las políticas relativas al personal del servicio público y las transacciones que afecten a posiciones y a empleados deben apoyarse en hechos y en la lógica a la luz de amplias consideraciones aplicables al servicio en su conjunto. Además, consideraciones de justicia y equidad requieren una acción uniforme cuando se dan circunstancias análogas en la dirección de los asuntos al personal del servicio público, especialmente en la fijación de tipos de sueldos. Tal uniformidad es imposible de guardar a menos que se sepa qué circunstancias son suficientemente análogas para requerir uniformidad.

Por todas estas razones, los hechos corrientes acerca de los deberes y responsabilidades de los cargos o posiciones han de ajustarse a una forma científicamente resumida y relacionada: *a)* de suerte que la imposibilidad de comprender un conjunto no diferenciado de posiciones individuales dé paso a la posibilidad de comprender un número mucho menor de clases de posiciones diferenciadas; *b)* de suerte que las posiciones que hayan de recibir un trato igual cuando las políticas, los problemas y las acciones relativas al personal sean objeto de consideración, puedan identificarse fácilmente como miembros de un grupo, haciendo de este modo posible tratar con posiciones en grupos análogos y no con una masa o conjunto no diferenciado, y *c)* de suerte que, dándose importancia a un criterio imparcial y científico puedan evitarse un trato personalizado del trabajo y problemas de salarios en favor de un sistema que constituya una salvaguardia contra el favoritismo y de procedimientos que permitan un trato justo y equitativo.

Así pues, una administración efectiva del personal exige que se apliquen a los cargos o posiciones los mismos procesos de clasificación y delimitación objetiva que suelen emplearse para ordenar un conjunto complejo de hechos en la ciencia, en el arte y en la administración.

Naturaleza básica de toda clasificación

El proceso de clasificación, considerado en abstracto, consiste en distribuir las cosas en clases. Colocamos en la misma clase las cosas que son iguales en uno o más respectos, y colocamos en clases distintas las cosas que sean diferentes en esos respectos. Este criterio constituye la base de la clasificación.

Para clasificar cualquier conjunto de cosas hay que decidir previamente cuál será la base para su clasificación. Naturalmente, esta base estará en relación con alguna característica, o cualidad o atributo, o combinación de ellos, que determine el que las cosas clasificadas sean iguales o distintas. Toda vez que la mayor parte de las cosas son iguales o distintas en más de un aspecto, se prestan generalmente a ser clasificadas sobre más de una base. La elección de la base particular que haya de emplearse en un caso determinado depende, por tanto, de la finalidad de la clasificación y del uso para el cual se establezca. Diferentes propósitos o finalidades requieren habitualmente diferentes bases de clasificación.

Una nomenclatura y una delimitación sistemática van necesariamente asociadas con el **proceso** de clasificación de ciertos determinados conjuntos de objetos o cualidades. Una vez elegida la base para la clasificación, hay que

separar los diversos grupos o clases y designarlos con nombres distintivos u otros medios de identificación que sirvan de vehículos comunes de expresión. Entonces habrá que describir y delimitar tales clases o grupos de manera que indique su contenido y sus límites. Las delimitaciones, cuando se consignan formalmente por escrito, dan a cada uno de los nombres de clase o grupo un significado uniforme y sirven como fuentes de futura referencia, de suerte que los artículos adicionales puedan clasificarse de conformidad con el plan inicial.

Base para la clasificación de posiciones

Las posiciones tienen diversos aspectos o características y pueden por tanto clasificarse sobre más de una base. Por tanto, como en cualquier otro grupo de cosas, para clasificar las posiciones debemos primero elegir la base que; entre todas las posibles, sirva eficazmente a los propósitos predeterminados de la clasificación y a los usos para los cuales se establezca. Si, por ejemplo, nuestros propósitos son puramente estadísticos, puede recurrirse a muchas bases de clasificación de posiciones, cada una de las cuales sirva de fundamento a cuadros estadísticos útiles para cualquier proceso estimativo o apropiado de planeamiento, personal, o presupuesto. O, si estamos interesados en el grado de jurisdicción o mando que la agencia de personal público tenga en cuanto a selecciones y nombramientos, nos encontraremos frente a una clasificación "jurisdiccional" de posiciones. Sobre esta base, los cargos o posiciones para los cuales exijan los reglamentos, ordenanzas u órdenes oficiales un examen de competencia para el ingreso, pueden situarse en una "clasificación de competencia"; los que estén sujetos a pruebas no de competencia, pueden situarse en una clasificación de "no competencia": y aquellos que estén totalmente fuera de la jurisdicción de la agencia central de personal pueden colocarse como una "clase exceptuada".

No obstante, el propósito de la clasificación de posiciones, tal como se usa la expresión en el presente estudio, es diferente de cualquiera de los dos ejemplos citados.

Para llevar al cabo de una manera efectiva durante un periodo las continuas operaciones de la administración del personal tales como la fijación de sueldos, establecer tipos de calificación, reclutamiento y selección del personal y sostenimiento efectivo de elementos de trabajo, todo ello requiere ciertos instrumentos de administración. Una de las ayudas administrativas más importantes es la que facilita el establecimiento y sostenimiento efectivo de una lógica y consistente relación entre: a) los deberes y responsabilidades de los cargos; b) los tipos de calificaciones para ajustarse a ellos y, cuando las condiciones de empleo son sustancialmente las mismas; e) los salarios pagados. La clasificación de posiciones es este instrumento. El propósito de la clasificación de posiciones es facilitar la consecución del mantenimiento de esta relación y servir en este y otros respectos como un instrumento importante para la administración del personal.

Se aprecia con claridad, desde un punto de vista práctico, que la manera de crear y mantener esta relación consiste en hacer que los tipos, tanto de salarios como de calificación, dependan del carácter y la dificultad y la res-

ponsabilidad del trabajo inherente a los cargos. En otras palabras, la base natural de una clasificación de posiciones que tenga el propósito indicado está en los deberes y las responsabilidades de los cargos que haya que clasificar.

Posición o cargo

Una buena definición del término "posición" debe hacer hincapié en las características que sirven de base para su clasificación.

Una "posición" es un conjunto de normales deberes y responsabilidades, asignado o delegado por la autoridad competente que requiere el empleo de una persona en tiempo completo o tiempo parcial.

Según esta definición está compuesta de asignaciones de deberes y delegación de responsabilidades. Puede ser de tiempo parcial o de tiempo completo, temporal o permanente, vacante u ocupada. No depende para su existencia o identidad de que esté ocupada o no por un empleado. Muchas veces existe como vacante antes de ser ocupada por alguien y recupera su condición de vacante cuando quien la ocupaba es separado de ella. Debe su existencia a un acto de la dirección u otra autoridad con mando ejercida por funcionarios, inspectores, actuantes o legisladores que, formal o informalmente, especifican el trabajo que han de realizar los individuos y delegan en ellos las responsabilidades que han de asumir. En cualquier momento dado una posición o cargo se caracteriza por sus deberes y responsabilidades tal como existan en aquel momento, y mientras tales atributos continúen siendo los mismoS, la posición continuará siendo la misma.

Pero los deberes y las responsabilidades de una posición no siempre son fijos e inmutables. Pueden cambiar de un tiempo a otro, brusca o gradualmente, y por una u otra de ciertas diferentes razones. Así pues, como quiera que una posición se caracteriza por sus normales deberes y responsabilidades, el cambio material de unos y otros en una posición, surte el efecto de crear una nueva posición diferente, hasta la extensión del cambio, procedente de la antigua.

A fin de lograr una adecuada clasificación de posiciones, es a veces necesario establecer la distinción entre las características de una posición Y aquellas que el empleado que la ocupe resulte que posea o no. Las condiciones que pesan en la clasificación de posiciones deben distinguirse claramente de las que implica el proceso de personal relativo al reclutamiento, pruebas, sueldos y eficacia de las recompensas, y situación (asignación, traslado, ascenso y reincorporación) en las que las condiciones del aspirante o del empleado tienen una influencia determinante y de importancia.

Clases de posiciones o cargos

Hemos indicado anteriormente que el proceso de clasificación, considerado en abstracto, consiste en situar las cosas en clases; que la índole de una clase de artículos en cualquier sistema de clasificación implica que cada artículo

concreto contenido en la clase sea análogo a todos los demás artículos en ciertos respectos; que esos respectos dependen de la base sobre la que se establezca la clasificación, y que en la clasificación de posiciones escogemos como base para la clasificación los deberes y las responsabilidades propios de la posición que ha de ser clasificada. De aquí que una clase de posiciones sea un grupo de posiciones que, independientemente de las particulares unidades operantes en que estén situadas, sean suficientemente análogas en sus deberes y responsabilidades para justificar que se incluyan en un grupo por su nomenclatura, selección, sueldo y otros aspectos de carácter personal.

Una definición formal del concepto "clase" es la siguiente:

El término "clase" significa un grupo de posiciones establecido bajo aquellas normas suficientemente similares con respecto a los deberes, las responsabilidades y la autoridad de las mismas que justifiquen el mismo título descriptivo que designe con claridad cada posición incluida en la clase; que se requieran las mismas condiciones en cuanto a educación, experiencia, capacidad, conocimientos, pericia, habilidad, y otras cualidades por parte de las personas a quienes incumben; que puedan emplearse las mismas pruebas de aptitud para elegir empleados idóneos, y que pueda fijarse el mismo tipo de compensación para aplicarse con equidad bajo las mismas o sustancialmente las mismas condiciones de empleos.

La definición del término "clase" es lo más importante de todo lo relativo a la clasificación de posiciones porque contiene el principio básico para determinar si dos o más posiciones determinadas pertenecen a la misma clase o corresponden a clases distintas. Desde la primera parte de la definición puede observarse que si dos o más posiciones son "suficientemente análogas con respecto a sus deberes y responsabilidades" pertenecen a la misma clase; de lo contrario, pertenecerán a clases distintas. Es la decisión relativa a si dos posiciones son de hecho "suficientemente análogas" lo que constituye la esencia de la clasificación. La segunda parte de la definición establece cuatro condiciones que han de tenerse en cuenta para formular esta decisión.

Hay que advertir especialmente que la igualdad de rango o categoría no es por sí sola suficiente para incluir posiciones en la misma clase. Cabe que dos posiciones sean pagadas según la misma escala de sueldos -la una correspondiente a trabajos de mecanografía y la otra a trabajos de estadística- sin que puedan incluirse en la misma clase de posiciones, porque no se ajustan a otros tipos de suficiente analogía. Por ejemplo, deben fijarse diferentes normas de capacidad para cada una de las clases mencionadas.

Una "clase de posiciones" es, desde luego, un concepto de grupo, en **contraste** con la "posición", que se refiere a los deberes y **responsabilidades** inherentes que se cumplen o que deben cumplirse por un empleado individual. En una organización determinada hay tantas *posiciones* o cargos como empleados o lugares vacantes que hayan de cubrirse, pero hay solamente tantas **clases** de posiciones cuantos sean los distintos tipos de posiciones, comparadas unas con otras. Los deberes y responsabilidades propios de una posición pueden comprender desde un mozo mensajero hasta un jefe de departamento;

pero los deberes y responsabilidades de una clase incluyen propiamente aquellas que tienen características esenciales análogas.

Si se define como un grupo de posiciones, una clase puede a veces consistir en un solo cargo o posición allí donde no haya en el servicio otros de la misma clase.



En 1933 se constituyó la Comisión Investigadora del Personal del Servicio Público, integrada por eminentes especialistas en administración y por hombres sin tales conocimientos pero provistos de espíritu público. La Comisión dirigió un amplio y minucioso estudio de todos los aspectos de los servicios públicos en los Estados Unidos y en 1935 presentó un informe general de sus conclusiones y recomendaciones. Juntamente con su informe general se presentaron varios estudios especiales debidos a miembros de su plana mayor. El trabajo seleccionado a continuación es un capítulo de uno de dichos estudios especiales. Su autor es Lucius Wilmerding, Jr., quien sirvió a la Comisión como ayudante del director de investigaciones.

Un destacado libro sobre administración de personal califica este ensayo como una "enérgica censura del sistema de clasificación norteamericano". A juicio de este editor, en el ensayo se consigna el general argumento teórico contra la típica clasificación de posiciones pensando en la forma más convincente así como la más concisa. No obstante, para algunas personas el ensayo de Wilmerding es capcioso y chinchoso, procediendo su tendencia agresiva de una equivocada experiencia de los "hechos de la vida" en el trabajo personal norteamericano.

Se pregunta: ¿Están los argumentos formulados basados en la realidad, o constituyen esencialmente un "caso de controversia" superficialmente plausible pero realmente inaplicable en la escena norteamericana? ¿Cuál es el peso del argumento de que la determinación de lo que el gobierno *debería* hacer ha de preceder al análisis y la clasificación de lo que hace?

El ensayo de Wilmerding va seguido por seis párrafos Citados del informe de la Real Sociedad Canadiense sobre clasificación en los servicios públicos. Este pasaje indicará que aunque la manera de tratar el asunto de Wilmerding pueda parecer "académica", sus ideas tienen verdadera importancia para los "hombres de negocios". Como podrá observarse, parte del estudio de Wilmerding se refiere al Canadá.

*Clasificación: principios y métodos **

Lucrez WILMERDING, JR.

Consideraciones generales

Bases de la división. La clasificación no constituye un fin en sí misma. Es únicamente un instrumento analítico para ser empleado como medio para conseguir un fin. Las bases sobre las que está dividido el servicio civil no son, por tanto, absolutas sino que están determinadas por los fines para los cuales se usa la clasificación...

Para fines de reclutamiento es necesario separar las carreras que puedan ser seguidas por hombres del mismo tipo. Hay que distinguir, por ejemplo, los médicos de los abogados, los químicos de los actuarios, los geógrafos de los geómetras, y así sucesivamente, aun cuando todos ellos sean especialistas que realicen un trabajo especializado. En general puede decirse que es necesaria la subdivisión funcional siempre que el reclutamiento se base en la experiencia y que la base de la subdivisión debe ser no la calidad del hombre sino la índole de su conocimiento y experiencia.

Una política de reclutamiento puede también requerir la división en grados de cada carrera. Pues si se puede proceder al reclutamiento en el mundo comercial a todos los niveles de experiencia, debe fijarse cierto número de puntos de entrada en cada subdivisión funcional para corresponder con aquellos niveles; deben someterse a distintos tipos de pruebas, por ejemplo, el médico joven que acaba de salir de la universidad y el que ya lleva tiempo establecido.

En todo caso cada carrera debe dividirse horizontalmente con vistas al ascenso. Deben estar los aprendices separados de los empleados de grados definidos, y el conjunto de éstos de aquellos que ocupen los cargos de mando. Aquí la base de la división es la dificultad y la responsabilidad de la labor que haya de realizarse.

La subdivisión de los tipos de trabajo de mayor importancia dentro de las carreras y la división de las carreras en grados son suficientes para todos los fines de la dirección de los empleados.

...Puede lograrse la fijación de tipos de salarios simplemente asignando una tarifa de salario o una categoría de salario a cada grado en cada carrera. No se ganará nada, como no sea una uniformidad superficial, tratando de valorar sobre una base común el trabajo de, por ejemplo, dentistas, veterinarios, inspectores de cuarentena y farmacólogos.

El grado de división. El número de carreras y de grados que deben reconocerse en la clasificación es susceptible de determinarse empíricamente. El número de carreras dependerá en gran parte de la política que se siga para

* Con autorización, de *Government by Merit; An Analysis of the Problem of Government Personnel*, por la Comisión Investigadora sobre Personal del Servicio Público, 1935, McGraw-Hill Book Company, Inc.

el reclutamiento. Si hace falta un alto grado de especialización para ingresar, puede ser necesario establecer distinciones artificiales entre las funciones; cabe, por ejemplo, que los oficinistas hayan de subdividirse en oficinistas de correos, de registros, de aprovisionamiento, de auditoría, de derecho, de correspondencia; oficinistas hasta el infinito. Por otra parte, una política de reclutamiento que se base en el adiestramiento después del ingreso no requerirá subdivisión alguna. La diferenciación de las ocupaciones de los hombres de un tipo dado podrá resolverse como un problema de adiestramiento y asignación de labores sin el engoroso y rígido mecanismo de la clasificación.

Del mismo modo, la graduación de carreras dependerá del grado de experiencia requerido para el ingreso, o de la extensión hasta la cual se ejerza el mando central sobre ascensos y asignaciones y de lo estrictamente que se interprete la doctrina de igual paga para igual trabajo.

El valor de la sencillez. Por regla general, no obstante: puede decirse que el número de carreras y grados reconocidos debe ser el menor posible.

El uso de la clasificación para regularizar la organización sugiere la conveniencia de la sencillez. Cuanto más amplios sean los trazos que esté pintado el cuadro, más fácil será interpretar su significado para los que regulan la organización.

El efecto de la clasificación en la marcha de los asuntos oficiales sugiere también que la sencillez debe ser su meta. Distinguir entre carreras esencialmente análogas y trazar las fronteras entre grados de una manera demasiado apretada no puede dar otro resultado que restringir indebidamente las facultades de los jefes de departamento para hacer las asignaciones de acuerdo con las necesidades de sus asuntos y las capacidades de sus empleados. Las consecuencias son el embrollo del departamento en un papeleo engoroso y el paso de los asuntos oficiales a través de muchas manos.

Método de clasificación. Estas consideraciones indican que el método apropiado de clasificación consiste, primeramente, en decidir cuáles sean las clases más importantes del trabajo que han de realizar los funcionarios civiles; en segundo lugar, dividir cada una de esas clases más importantes en grupos ocupacionales; en tercero, graduar cada grupo ocupacional en la extensión requerida por las políticas seguidas en el reclutamiento, los ascensos y los salarios, y, finalmente, incluir los cargos o posiciones del servicio civil existentes en los apropiados grado y grupo.

Carácter de la clasificación norteamericana

Teoría. Ni estos principios ni este método de división se han tenido en cuenta por quienes han tenido a su cargo la clasificación en Norteamérica, pues éstos le han dado unas proporciones muy superiores a las arriba indicadas.

En Norteamérica, el método y la teoría de la clasificación están basados en una analogía que se supone existir entre el empleo de los hombres y la compra de aprovisionamientos y equipo. En este último renglón se han ahorrado grandes cantidades de dinero al requerir a los jefes de departamento para que compren de acuerdo con especificaciones fijadas desde el centro por lo que respecta a trigo, jabón, leña, vigas de acero, lápices, destornilladores, v

así por el estilo. Se ha supuesto, por lo tanto, que podrían hacerse ahorros parecidos estableciendo especificaciones fijas con respecto a porteros, abogados, empleados menores, subalternos, etc., y exigiendo a los jefes de departamento que las observen en el reclutamiento, las asignaciones y los ascensos.

En este supuesto, los clasificadores se sienten reforzados por una sólida fe en los métodos de análisis que ellos mismos han ideado. Pues, como el doctor Abraham Flexner ha indicado:

"Los que denominamos empleados de personal o analista de empleos, habiendo dedicado el menor tiempo posible y las menos gestiones posibles que hacían falta para producir un plomero o un mecanógrafo, han saltado hasta la conclusión de que el análisis de los empleos técnicos les permite desentrañar los más profundos secretos en cuanto a inteligencia y personalidad y a llenar las precisas exigencias de las tareas más altamente diferenciadas."

La meta de los clasificacionistas norteamericanos es, por tanto, lograr con todo el detalle y toda la precisión científica posible "un agrupamiento de posiciones o cargos suficientemente análogos para que pueda darse el mismo título descriptivo a cada uno de ellos; que puedan requerirse las mismas condiciones personales para el debido cumplimiento de los respectivos deberes; que puedan utilizarse las mismas pruebas de aptitud para seleccionar empleados idóneos, o que pueda establecerse el mismo tipo de compensación para que sea equitativo el pago de los servicios".

Método. Para llegar a esta meta, los especialistas en clasificación han ideado un método que es exactamente el opuesto al indicado más arriba. Este método consiste en construir la estructura de la clasificación por combinación y no por división.

El primer paso consiste en determinar pormenorizadamente los deberes de cada cargo existente; el segundo en combinar en clases todos los cargos cuyos deberes sean aproximadamente iguales en naturaleza, dificultad, responsabilidad y (consecuentemente) en valor. Las especificaciones de las clases están, pues, preparadas para describir los deberes de cada clase y las condiciones de experiencia requeridas para su cumplimiento. Las clases fijadas por este procedimiento son después ordenadas jerárquicamente en grupos de Ocupaciones, denominados habitualmente series de ascenso.

En la mayor parte de los gobiernos la combinación de cargos en clases y de clases en grupos de ocupación completa el trabajo de la clasificación, Queda únicamente para los encargados del reclutamiento fijar las pruebas tipo y para los que regulan la remuneración fijar un nivel tipo de sueldo para cada clase. Pero en el servicio departamental federal la situación es algo distinta. Pues, como explicó Ismar Baruch, en una de las audiencias de la Comisión Investigadora del Personal del Servicio Público, "no era factible para el Congreso fijar directamente las clases, pero fijó a priori un agrupamiento preliminar de cargos en la ley misma".

El agrupamiento preliminar comprendía servicios y grados, definiéndose Un servicio como "la más amplia división de funcionarios y empleos relacionados"; y un grado como "una subdivisión de un servicio, incluyendo una

o más posiciones para las cuales se prescriben aproximadamente las mismas condiciones personales básicas y la misma compensación, basándose la distinción entre grados en diferencias de importancia, dificultad, responsabilidad y valor del trabajo".

Cinco fueron los servicios que se fijaron...

El servicio profesional y científico está actualmente dividido en nueve grados; el subprofesional en ocho; el oficinesco, administrativo y fiscal en dieciséis; el de custodia en diez; el mecánico-oficinesco en cuatro. Los deberes propios de cada uno de esos grados están definidos en la ley y a cada grado se le asigna una línea de salario.

Denro de esta estructura, los clasificadores federales habían de encajar las clases y los grupos de ocupación que habían formado según los deberes de cargos o posiciones personales. La división en servicios no les supuso especial dificultad, ya que significa simplemente la agrupación de series de ocupaciones similares. Pero la agrupación en grados tropezaba con más inconvenientes, pues significa que los límites superiores e inferiores de las clases que ellos establecieron habían de coincidir con las fronteras de los grados arbitrarios a fin de que la compensación pudiera ser apropiada. En otras palabras, habían de fijar escalones de ascenso de la misma altura para todos los grupos de ocupaciones en un servicio aun cuando el sentido común y la práctica exterior pudieran aconsejar escalones de diferente altura.

Pero esos inconvenientes no afectaron al método de clasificación en el servicio federal. Quedó fundamentalmente una clasificación por combinación en lugar de una clasificación por división.

Crítica de la clasificación norteamericana

Una teoría errénea. Innecesario es decir que toda teoría que parta del supuesto de que pueden los hombres ser tratados de la misma manera que las cosas es sumamente discutible. Si bien los aprovisionamientos y el equipo pueden fabricarse de acuerdo con especificaciones fijas, no ocurre lo mismo con los hombres. Como acertadamente dijo el profesor Graham:

"La teoría que sostiene un plan de clasificación consiste en que se elige a una persona para un cargo concreto o una estrecha línea de desarrollo y que la organización debe pagar no por el hombre sino por el cargo. Pero cuando se tienen en consideración las más altas posiciones dentro de la escala directiva, es difícil separar al hombre de la posición o cargo. Son sus cualidades las que hacen el cargo. Tiene grandes responsabilidades, totalmente definidas. Pero su manera de trabajar o los pasos que dé para cumplir con sus respOD-

1 No se transcriben las palabras de la Ley de Clasificación de 1923, citada aquí en su conjunto. La Ley de Clasificación de 1949, que sustituyó a la de 1923, fijó dos tipos de grados, uno para los empleos de artesanía, protección y custodia, y otro, llamado tipo general, para todas las otras clases de empleos. Pero los casos importantes de empleados federales, incluyendo los postales y muchos empleados de "cuello azul" no están bajo la Ley Federal de Clasificación. D. W.

Clasificación

sabilidades son cosa determinada precisamente por su propia personalidad y por sus hábitos. Es justificable una considerable desviación."

Debe por tanto rechazarse la noción de que tenga valor alguno el establecer especificaciones de clases por índoles de trabajo.

Un método deficiente. Si resultan erróneas las presunciones de los expertos en personal ¿qué puede decirse de su método? A primera vista puede parecer que la diferencia entre éste y el sugerido (más arriba) es puramente formal, que para construir la estructura de la clasificación combinando posiciones dentro de clases y clases dentro de jerarquías de ocupación y jerarquías de ocupación en servicios dará en definitiva el mismo resultado como método que el tomar todo el servicio en su punto inicial y clasificar por división y subdivisión -10 mismo que puede hacerse un tablero de ajedrez con sesenta y cuatro cuadros separados o bien trazando líneas en la dirección ordinaria sobre un solo gran cuadro.

Pero tal apariencia es engañosa, pues en la práctica no se obtendrá normalmente el mismo resultado. El método aglomerativo puede darnos un cuadro de tan solo el trabajo que se está realizando, pero no nos dará a conocer el trabajo que se descuidó. El método de división, por otra parte, presupone una amplia comprensión de las clases de trabajo que deberían atenderse. Los dos métodos solamente pueden dar por resultado la fijación de la misma estructura si 10 que se está haciendo corresponde a lo que debería estarse haciendo. Si las condiciones son otras, los resultados serán diferentes; un tablero de ajedrez no puede ser perfecto si le faltan algunos cuadros.

También puede discutirse la validez de los datos que sirvan de base a las especificaciones de clases. Las dificultades prácticas que entraña el análisis de grandes números de cargos fueron bien descritas por el profesor Dawson en su informe sobre la clasificación canadiense de 1919, clasificación hecha de acuerdo con el plan norteamericano por una empresa de Chicago que había tenido mucha experiencia en los Estados Unidos:

"Se consideró necesario dar dieciséis diferentes pasos para clasificar a cada empleado perteneciente al servicio, lo cual supuso un total de cerca de 800 000 operaciones. Se enviaron tarjetas a todos los empleados del servicio civil pidiéndoles información acerca de sus cargos y añadiendo imprudentemente que si en la tarjeta no había espacio suficiente para describir sus deberes podían añadir una hoja adicional. No pocos fueron los que aprovecharon esta inesperada oportunidad para mostrar lo que ellos valían para la nación. Se Partía de la base de que estos modestos relatos serían comprobados cuidadosamente por los funcionarios superiores, especialmente por los diputados, pero estos últimos, en su mayor parte, vieron con poca simpatía el conjunto de la idea y se encontraron demasiado ocupados para revisar un par de miles de respuestas, una a una. A base de los precisos datos así obtenidos, Y con la ayuda de ocasionales conferencias con los departamentos Y la Comisión, formularon los expertos lo que fue conocido oficialmente como *La clasificación del Servicio Civil del Canadá*. Otras personas menos caritativas le dieron la denominación de «el libro de las hromas», eel libro amarillo) o «el mejor libro de cuentos escrito en idioma inglés».

Malos resultados. Si la clasificación fuera simplemente un juego para demostrar el ingenio humano, podrían considerarse como cosa de poco momento los errores de su teoría y de su método. Pero las clasificaciones se hacen para utilizarse, y una clasificación errónea puede conducir a resultados prácticos francamente malos.

El más patente defecto que puede hallarse en toda clasificación hecha a base del plan norteamericano es su complejidad, o sea, el gran número de clases y de jerarquías de ocupación que quedan establecidas. Las que parecen ser las más triviales diferencias en función o dificultad son formalmente reconocidas y debidamente delimitadas. La Junta de Clasificación de Personal, por ejemplo, en su estudio del servicio federal en el interior, descubrió nada menos que 1633 clases de trabajo y 369 ocupaciones en 104 000 posiciones o cargos. Y esas cifras se refieren solamente al vasto servicio postal y a varios grupos menos numerosos de posiciones. Las especificaciones tipo formuladas para esas clases se contienen en un volumen de 1 327 páginas de impresión apretada.

Tan refinadas resultan muchas de las distinciones establecidas por las clasificaciones norteamericanas que indujeron a suponer a un tratadista inglés (W. J. Glenny) que los analistas de empleo norteamericano realizaron su trabajo como si se tratase de "10s dulces lazos entre cuatro hombres y una sola mujer" de Linneo.

Las clasificaciones de tal complejidad deben desecharse debido a los grilletes con que sujetan a los jefes de departamento en la dirección de sus tareas. Si un hombre no puede ascender a una ocupación de ligeramente mayor dificultad que aquella que inicialmente se le encomendó, o si no puede trasladarse a un hombre de una clase de trabajo oficinesco a otra, sin que en un caso sea formalmente ascendido y en el otro sometido a un nuevo examen, es muy fácil que los asuntos departamentales queden encerrados en un empujón de papeleo.

Además, no puede olvidarse que uno de los objetivos de la clasificación es proporcionar a los que tienen la dirección del servicio civil una idea a vista de pájaro de su organización. Existiendo tal finalidad, deben evitarse las complicaciones, pues éstas no sirven más que para embrollar el cuadro y nublar la comprensión de los que lo están contemplando.

Pero no es lo pseudocientíficamente pormenorizado de las clasificaciones norteamericanas el más grave defecto que pueda atribuirse a una teoría errónea y a un método deficiente. Un mal mucho más grave en sus consecuencias ha sido el que los clasificadores norteamericanos no percibieran las distinciones de *mayor importancia* entre distintas clases de trabajo. Es esta falla la que más destaca en el servicio civil general, aun cuando se advierte también en el servicio especializado, donde muchas veces se confunde la labor administrativa con la profesional, científica o técnica.

El servicio oficinesco, administrativo y fiscal de la clasificación federal... no se limita a un tipo de trabajo, sino que contiene todos los tipos generales, desde los de la más simple rutina hasta los de la más alta administración. Pero en la clasificación federal las distinciones funcionales existentes entre trabajo de rutina, oficinesco, directivo y administrativo están completamente

olvidadas, o bien están concebidas como puramente jerárquicas. Esto es extraordinario, pues la persona más lerda no puede menos que apreciar la diferencia entre el administrador ordinario y el mozo o recadero ordinario. ¿Cuánto más fácil no sería entonces para un Congreso distinguir a un secretario de oficina de entrada de un ayudante de secretario y para una agencia administrativa distinguir entre un suboficial de bienes y aprovisionamientos, de un subalmacenista? No obstante, los clasificadores se han mostrado insensibles a las distinciones más importantes. Han hecho como un maestro cantor que pudiendo apreciar y reconocer todos los semitonos y aun cuartos de tono de la escala cromática, no pudiera distinguir entre una voz de soprano y otra de bajo.

Recomendaciones

En los párrafos anteriores he criticado los resultados de la teoría y el método norteamericanos de clasificación en dos aspectos: su minuciosidad en los detalles y su ceguera ante las distinciones de mayor importancia. Como remedio a esos errores sugiero que se invierta el método de clasificación. En lugar de edificar la clasificación aglomerando respuestas a cuestionarios, que los clasificadores tomen el servicio civil en conjunto y procedan por división y subdivisión. Saben ellos, sin necesidad de hacer costosos análisis de empleos, que el gobierno necesita los servicios de médicos, abogados, porteros, oficinistas, y así sucesivamente. Por tanto, dado su conocimiento del gobierno, deberán determinar las diversas carreras que hacen falta en el servicio civil, subdividiéndolas hasta el punto que sea necesario de acuerdo con las políticas aplicables para el reclutamiento y los ascensos...

Mientras en la clasificación no se reconozca la importancia de la división del trabajo, no se logrará organizar el trabajo en el servicio civil en forma tal que el gobierno pueda estar enterado de lo que debería haberse hecho y de lo que debe hacerse.

*Clasificación en el servicio **

En los primeros años que siguieron a la primera Guerra Mundial, se reorganizó el servicio civil pasando de la base del patronazgo a la del mérito. El proceso requería una extensa revisión de cargos, deberes, y escalas de remuneración en el servicio. Habían de proyectarse mecanismo y procedimientos para graduar los deberes y establecer tipos de remuneración para lograr y sostener en lo futuro uniformidad en la remuneración de trabajos de igual calidad y responsabilidad en todas las partes del servicio. El sistema empleado para lograr tales objetivos se llevó al cabo bajo la general dirección de la Comisión del Servicio Civil con la ayuda de una empresa exterior de expertos. Estaba fundado en un plan detallado, altamente especializado y complejo de clasificación en que quedaba ajustado todo cargo o posición en el servicio. Este plan adquirió fuerza obligatoria en 1919 por una ley del

* Del informe de la Real Comisión para las clasificaciones administrativas en el servicio público (Ottawa, 1946), págs. 13-14.

Parlamento y quedó después incorporado a la Ley del Servicio Civil. Según nuestra meditada opinión, las dificultades y deficiencias fundamentales que se observan en el actual servicio civil se deben al persistente intento de trabajar dentro de los límites de este rígido y complejo sistema de clasificación. La experiencia obtenida en el Reino Unido, donde los métodos empleados son mucho más sencillos y flexibles, y en menor proporción en los Estados Unidos, confirman este criterio.

Los cargos o posiciones en el servicio civil canadiense están agrupados, para fines de reclutamiento, ascenso, remuneración y dirección general en nada menos que 3 700 clasificaciones diferentes. Entre ellas, unas 2 200 son aplicables a cargos permanentes y unas 1 500 a cargos especiales de tiempos de guerra y otras posiciones interinas. Esta sumamente detallada diferenciación dio por resultado la creación de un gran número de cargos muy especializados, cada uno con sus condiciones minuciosamente diferenciadas. A consecuencia de ello tenemos títulos de clases tales como arquitecto agrícola, actuario de anualidades, auxiliar en subproductos frutales, jefe de registros o inspector de actuación, investigador auxiliar de valores, encargado de baños, etc.

Son obvias las consecuencias que se derivan de este sistema. En la puerta de entrada en el servicio el reclutamiento se lleva al cabo clasificando a los aspirantes sobre la base de ciertos conocimientos especializados o determinada experiencia particular y no sobre la de la inteligencia o capacidad general. Esta práctica ha contribuido indudablemente a impedir que se reclutasen personas suficientes para proveer los cargos de los que han de salir los administradores de gran calibre. En especial ha resultado contrario al reclutamiento de hombres y mujeres jóvenes y capaces procedentes de aquellas partes del país en que el sistema de enseñanza no está orientado hacia tipos de estudios especializados.

Dentro del servicio, el sistema de clasificación, debido a su falta de flexibilidad, ha impedido el adecuado desenvolvimiento y la mejor utilización del personal de alta valía. Ha dificultado el traslado de individuos no sólo entre departamentos sino incluso dentro de un mismo departamento. y, lo que todavía es más grave, ha hecho más lento y complicado el mecanismo de los ascensos. La carrera de un empleado civil canadiense está llena de obstáculos a muy corta distancia unos de otros. De ello resulta que muchas personas de capacidad y prometedoras se encuentren en un callejón sin salida o salgan de él cuando ya sea demasiado tarde en su vida. Lamentablemente, también, la complejidad del sistema lleva consigo una gran cantidad de trabajo minucioso administrativo y de papeleo, con la consiguiente demora así como el resultado de que importantes cargos permanezcan no pocas veces vacantes durante largos periodos.

Estamos firmemente convencidos de que un sistema más sencillo y practicable de clasificación resulta esencialmente necesario si es que el servicio civil canadiense ha de adaptarse a las pesadas y complejas tareas que haY que realizar dentro del mismo.

Organización para la administración del personal

Varias son las persistentes cuestiones de organización reflejadas en el problema: ¿Cómo debe organizarse la administración del personal?

Una de ellas es la relativa al mando superior. ¿Deberá el jefe superior tener el mando en las funciones relativas al personal? ¿Hasta qué punto y de qué manera? Una cuestión relacionada con ésta es la relativa a la autonomía. ¿Es la función relativa al personal una que, por su *expertise* científica o su posible exposición a la política, haya de gozar de condición autonómica? Otra cuestión se relaciona con el problema «centralización contra descentralización». ¿Cuál debe ser la relación entre las funciones relativas al personal ubicadas en el centro (estén o no dirigidas por el jefe superior) con los departamentos en funcionamiento? ¿Deberían ser, bien la agencia central, bien los departamentos en funcionamiento quienes tuviesen a su cargo las diversas funciones relativas al personal: reclutamiento, exámenes, adiestramiento, y así por el estilo? Todavía surge otra cuestión relacionada con el mando y la contabilidad democráticos. ¿Qué tipo de organización para la administración del personal es el mejor calculado para lograr, no simplemente "eficiencia y economía de operación", sino dirección del gobierno por el pueblo? ¿Se lograría mejor tal dirección a través del organismo legislativo, a través del jefe del ejecutivo, o de otro modo?

Tales cuestiones no se presentan con carácter **abstracto**. Deben revisarse y contestarse teniendo en cuenta la experiencia de dos generaciones; de generalmente aceptadas -aunque **contrarias**- teónas, y de instituciones que existen en la actualidad y personalidades que no pueden cambiar de la noche a la mañana.

Tradicionalmente las funciones sobre personal han sido desempeñadas en los Estados Unidos (cuando han estado organizadas

de manera consciente en una u otra forma), por una comisión bipartita sustancialmente autónoma nombrada por el poder ejecutivo y más bien alejada de las "operaciones". El modelo fue ideado por el gobierno federal por medio de la creación de la Comisión del Servicio Civil en 1883. Las disposiciones del precepto legal que la creó indican que se esperaba una considerable intervención presidencial en lo referente a personal, pero la evolución se fue orientando no hacia la dirección por el poder ejecutivo sino hacia la autonomía en su funcionamiento. La experiencia estatal y local tendió a seguir la misma evolución federal.

Pero, mientras tanto, tenía lugar la aparición de ideas positivas y directivas en el estudio de la administración pública. Estas nuevas ideas vinieron a sustituir la antigua filosofía partidaria de la agencia central de personal, la cual había de tener esencialmente el carácter de una agencia que ejerciese funciones de policía para asegurar la neutralidad política y el cumplimiento de todas las "normas" por parte de los departamentos en funciones. La nueva filosofía, lo mismo que la vieja, era hostil al sistema de los «despojos», pero avizoraba una función de personal considerablemente extendida y más activa. De ello resultó que se impusieran las tendencias favorables a un mayor mando sobre las funciones de personal para el jefe del ejecutivo, de una agencia de personal con una cabeza y no con varias, y una mayor responsabilidad en materias de personal para los departamentos operantes.

Los tres trabajos seleccionados a continuación resumen muchas de las recientes ideas acerca de la organización de la administración del personal. El primero consiste en un relativamente breve extracto de un estudio especial sobre administración del personal preparado por Floyd W. Reeves y Paul T. David para el Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa; el extracto presenta la exposición razonada de las proposiciones que fueron resumidas brevemente por JoOO Fischer. El segundo consiste en una introducción y conclusión de un ensayo compuesto en 1946 sobre "el papel cambiante de la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos por JoOO McDiarmid, profesor de ciencias políticas que acababa de terminar un periodo de servicio en la Comisión. El núcleo de este ensayo consiste en un detallado informe de las actividades de la Comisión, encaminado más o menos a refutar la acusación que frecuentemente se ha formulado contra la Comisión de que ha sido lenta en su actuación, negativa en sus resultados y atrasada con respecto a las recientes tendencias en el campo del personal. El tercero consiste en extractos del informe de la "fuerza de trabajo" sobre personal de la Comisión Hoover. Incidentalmente, aunque se produjo dentro de la Comisión acerca del

acierto de las recomendaciones relativas a la fuerza de trabajo, algunas de las que se formularon fueron incluidas en el Plan núm. 5 de la Reorganización del Presidente de 1949, y la actual evolución sigue esencialmente los lineamientos que entonces se trazaron.

Administración del personal en el servicio federal o

FLOYD W. REEVES y PAUL T. DAVID

La administración del personal es... uno de los tipos de dirección administrativa que suponen mayor responsabilidad para el jefe del ejecutivo como cabeza administrativa de la rama ejecutiva del gobierno federal...

Pero la administración del personal ni puede ni debería considerarse aisladamente. Es únicamente una fase del más amplio problema de la dirección administrativa. Cuando se contempla desde el punto de vista del jefe del ejecutivo, se ve con claridad que la administración del personal es una de las fases más importantes de la dirección administrativa y que está estrechamente relacionada con las demás fases.

La eficacia de la administración del personal es un problema de vital importancia para un jefe del ejecutivo que desee aumentar la capacidad de su administración para responder a las exigencias que en tal respecto se formulen. La calidad del personal adscrito al servicio público es un reflejo directo de la calidad de la administración del personal pasada y presente. Pocos son, si acaso los hay, los factores que afecten de modo más vital a los servicios públicos que la calidad del personal que los administra.

Es posible que un buen personal resulte ineficaz en el gobierno federal si se sitúa en un sistema de organización que sea estructuralmente desacertado. No debe permitirse que la importancia concedida a un buen personal resulte en detrimento de la importancia que debe concederse a una organización acertada. Ambos problemas son de gran trascendencia y, de hecho, están entrelazados. Es difícil atraer a un buen personal para que ingrese en una organización deficiente en su estructura, y es asimismo difícil mejorar la estructura de una organización sin la concurrencia de un buen personal por medio del cual haya de funcionar. Ambos problemas deben ser atacados simultáneamente por el jefe del ejecutivo, toda vez que tiene a su cargo la dirección en ambas materias...

Dificultades a que hace frente el jefe del ejecutivo

El servicio federal es análogo en su problema de administración del personal a una grande y compleja organización privada, pero esta analogía tiene limitaciones que complican considerablemente el problema de la administración del personal tal como ésta es contemplada por el jefe del ejecutivo. Por una parte se halla el ideal democrático de igualdad de oportunidades

Adm. Illustrativa (Washington, 1937), págs. 59-133.

de acuerdo con el mérito, y por otra se halla el problema político práctico del patronazgo.

Por espacio de más de cincuenta años el ideal de igualdad de oportunidades de acuerdo con el mérito ha encontrado su expresión práctica en el servicio federal por medio de la selección de candidatos cuyo nombramiento se ha debido al resultado de exámenes de oposición. El poder discrecional del poder ejecutivo está en cierto modo limitado por un procedimiento reglamentario hasta el punto en que se siga rigurosamente el ideal de igualdad de oportunidades de acuerdo con el mérito. Los procedimientos reglamentarios del tipo de los seguidos en el servicio civil son raramente seguidos en las más eficientes empresas privadas. La propia Ley del Servicio Civil reconoce el hecho de que la sujeción rigurosa a tal procedimiento puede en algunos casos resultar incompatible con la buena administración, por lo que en dicha ley se han previsto excepciones que se dejan al arbitrio del jefe del ejecutivo; pero en aquellas esferas del servicio en que se considera que solamente el mérito debe tenerse en cuenta para cubrirlas, el jefe del ejecutivo no puede permitirse así mismo, ni permitir a sus subordinados, el ejercicio de la facultad discrecional en la medida que es típica de la industria privada.

Las esferas del servicio accesibles al patronazgo parece que podrían proporcionar al jefe del ejecutivo una amplia posibilidad de ejercer sus facultades discrecionales para lograr un elevado tipo de administración del personal, pero, de hecho, no es éste el caso. Aun dejando de lado las limitaciones de la facultad discrecional en relación con los muchos nombramientos para los que se requiere la ratificación por el Senado, el jefe del ejecutivo tropieza con la dificultad que supone su posición como jefe político.

De ello resulta que el jefe del ejecutivo se halla constantemente ante un conflicto entre sus responsabilidades políticas y sus responsabilidades administrativas en la dirección de las actividades del personal en aquellas esferas del servicio en que cuenta con la mayor facultad discrecional para la administración del personal. Desde el punto de vista de sus responsabilidades administrativas existe la tendencia de que busque el mejor personal que pueda conseguirse y dirija las otras actividades de personal sobre la base de las exigencias para lograr una actuación de gran calidad. Desde el punto de vista de sus responsabilidades políticas, la dirección en un programa de considerable magnitud bajo las circunstancias políticas existentes requiere una constante serie de concesiones, desde un ligero favoritismo por personas dotadas de "juego libre", hasta decididos nombramientos para cargos políticos aunque los designados no reúnan las condiciones necesarias y desde los que pueden ejercer una decisiva influencia en la calidad del trabajo en grandes esferas del servicio. El resultado es un constante cambio de moldes, que en ocasiones se distinguen por ejemplos de administración de extraordinariamente buena calidad, pero que en conjunto motivan una administración notoriamente inferior a lo que debería ser.

La cuestión de la facultad discrecional del ejecutivo

Una importante cuestión a que ha de hacer frente el jefe del ejecutivo en cuanto al mejoramiento de la administración del personal surge del si'

guiente modo: ¿Debe tratar de conseguir más o menos facultades discrecionales en materias de administración del personal a través del servicio federal? Aun a riesgo de resultar paradójico, debe aventurarse, como respuesta provisional, que necesita tanto más como menos.

Necesita restricción en su facultad discrecional para proveer gran número de cargos. El existente número de cargos de nombramiento político parece ser muy superior al necesario para la jefatura política. Tal número debería reducirse lo más rápidamente posible, dándose mayor extensión al procedimiento de los reglamentarios exámenes de oposición, lo cual implica una considerable extensión del servicio civil clasificado. Esta reforma es necesaria no sólo para proporcionar al jefe del ejecutivo un amortiguador contra las presiones políticas en el cumplimiento de una gran parte de su tarea administrativa, sino también para evitar el enorme desperdicio de su tiempo y su fuerza que representa en la actualidad la provisión de cargos que da margen a discusiones políticas. Es preciso aliviar al jefe del ejecutivo de presiones relacionados con la provisión de cargos de nombramiento político antes de que pueda prestar la debida atención al mejoramiento en materia de personal o a otros aspectos de la administración.

Sin embargo, los nombramientos de carácter político constituyen solamente un aspecto de la buena administración en materia de personal. Otras funciones importantes en cuanto a personal incluyen la clasificación de cargos para clarificar las responsabilidades y los deberes y para la fijación de tipos de salarios; la administración de los cambios de categoría para mejorar la situación y crear un servicio de carrera; la determinación de apropiados niveles de salarios y la administración de los cambios individuales de salario; el sistemático adiestramiento de empleados en el cumplimiento de sus deberes y para su ascenso; la dirección de las relaciones entre empleados y jefes; la regulación de las condiciones de trabajo en bien de la salubridad, seguridad y eficiencia, y el retiro de los empleados de edad avanzada o Incapacitados.

Todas estas actividades son fundamentales para una buena administración del personal. Algunas de ellas, concretamente, son tan importantes como la administración del reclutamiento, la selección y la colocación inicial de los empleados. En conjunto son mucho más importantes en una empresa ya madura y en marcha que la simple función de la administración de los nombramientos iniciales. Como quiera que todavía hay que lograr muchas mejoras en técnicas y procedimientos para cada una de tales actividades, tiene gran importancia que se realicen estudios e investigaciones para lograr una administración de personal constructiva.

Gran parte del trabajo necesario en materia de administración de personal no puede realizarse por funcionarios especializados en personal, sino que debe continuar realizándose por directores. Por lo tanto, la preparación de los directores en todos los niveles de los aspectos personales de sus deberes de dirección es una parte importante de cualquier labor realmente constructiva en materia de administración de personal.

Desde el punto de vista del jefe del ejecutivo, la acertada ejecución en todos los aspectos de las actividades de administración de personal es esen-

eíal para una dirección eficaz de todos los asuntos de gobierno de que es responsable. La autoridad que tiene en muchos aspectos de la administración del personal es grande en teoría, pero en la práctica se hace muy pequeña por falta de asistencia técnica debidamente organizada. Hasta cierto punto necesita autoridad legal adicional, pero **principalmente** necesita un servicio bien organizado de administración de personal en todos los niveles administrativos, lo cual constituye el tema principal del presente estudio.

*Papel cambiante de la comisión del servicio civil
de los Estados Unidos **

JOHN McDIARMID

Por espacio de muchos años, la Comisión del Servicio Civil operó primordialmente como una agencia inspectora central. Juntamente con la mayoría de las comisiones de nivel estatal y central, se consideraba que su labor más importante consistía en sustituir por un sistema basado en el mérito en competencia el del botín o los despojos en los nombramientos iniciales. Pocas personas se sorprendieron cuando de un tiempo en otro se fueron asignando nuevas responsabilidades en materia de personal, extensivas a todo el servicio, a otras unidades del gobierno. Así, ya en 1932 se administraban separadamente las clasificaciones de cargos, las tasas de eficiencia y los retiros. Otras importantes esferas -tales como ascensos, traslados, adiestramiento, salubridad y seguridad, condiciones de trabajo, relaciones entre empleados, procedimientos de personal- fueron objeto de escasa o ninguna influencia o dirección central.

Pero esta situación no dejó de ser combatida. En una de las más cuidadosas y constructivas apreciaciones que jamás se hayan hecho del trabajo del personal federal, Herman Feldman indicaba en 1931 que "el mayor defecto consiste en que no existe responsabilidad en parte alguna para muchas funciones que cualquier organización privada con el volumen de una vigésima de la fuerza federal habría desde hace mucho tiempo considerado indispensable delegar en funcionarios responsables". Y añade:

"Si el propósito del presente estudio es acelerar los progresos de la administración del personal federal, ninguna recomendación es más importante que la de que se establezca una autoridad central de personal que tome la iniciativa en todas las materias que afecten al servicio federal, que esté dispuesta en cualquier momento para aconsejar al Presidente o al Congreso con respecto a las materias de salarios, horas, licencias, condiciones de trabajo, causas de turno de empleos, quejas y asuntos similares, y a servir de estímulo a los administradores generalmente en el mejoramiento de las condiciones de empleo."

* De *American Political Science Review*, vol. 40 (diciembre de 1946), págs. 1067-1096. Reproducido con autorización de *The American Political Science Review*.

Feldman no hizo recomendaciones acerca de la ubicación de tal agencia central de personal en la estructura gubernamental. Propugna *a)* una oficina separada en la Oficina del Presupuesto; *b)* una ampliada y reforzada Comisión del Servicio Civil, y *e)* una dilatada Junta de Clasificación de Personal

En su informe de 1931, la propia Comisión se adentró en el estudio de una recomendación para que se combinen "en un solo organismo administrativo todas las agencias generales que tengan que ver con el servicio civil". Este punto de vista hizo notables progresos con la transferencia de las actividades centrales sobre clasificación de cargos, eficiencia, tarifas y administración de retiros a la Comisión en 1932, 1933 Y 1934, respectivamente. Aun cuando esos cambios dieron a la Comisión otros tres programas reglamentarios para administrarlos, todavía no se llegó a la meta de una "agencia de personal central". Aumentaron considerablemente la autoridad reguladora y dirigente de la Comisión y sus contactos con las agencias operantes. Dejaron intacta una amplia zona de funciones no reguladoras o de servicio para las cuales la Comisión no asumía generalmente obligación alguna.

Se ha esgrimido con frecuencia el argumento de que una comisión de servicio civil que tenga responsabilidad de mando y autoridad restrictiva sobre ciertos aspectos del trabajo de personal no es la agencia adecuada para asumir la dirección y asistencia central en los aspectos positivo o de enseñanza del manejo de empleados. Ya en 1922, Lewis Mayers distinguió entre las funciones "promotoras o auxiliares" por una parte y las funciones reguladoras por otra, y llegó a la conclusión de que no habrían de combinarse las dos en una sola agencia. Análogamente, Lewis Meriam declaró en 1937 "la Comisión estaba acertada al quedarse fuera del campo operativo y no tratar de mezclar la fiscalización, la dirección y la promoción. Tal mezcla no podría conducir más que a lamentable confusión e ineficacia". Incluso Reeves y David, en su influyente informe para el Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa, se inclinaron en favor de este punto de vista. Cuando se referían a lo que consideraban como uno de los tres principales obstáculos que se oponen al desenvolvimiento de la Comisión como una satisfactoria agencia de personal central, señalaban muchas actividades de tipo restrictivo o de policía, y añadían:

"Muchos amigos de la Comisión creen por tanto que los tipos más constructivos de actividad sobre personal no pueden llevarse al cabo eficazmente por una agencia que deba forzosamente prestar tanta atención al cumplimiento de reglamentos restrictivos. Se ha dicho que las actividades reguladoras como las encomendadas a la Comisión impiden el desarrollo de actitudes de amistosa cooperación, necesarias para otros tipos de actividad central en materia de personal."

A mí me parecería un grave error tratar de limitar una agencia central de personal a actividades restrictivas o reguladoras, y, o bien crear un cuerpo separado para la rápida promoción y mejora de prácticas que implícasen progreso en el servicio (como proponía Meriam), o depender totalmente de cada una de las agencias operantes en este aspecto. En primer

lugar, es casi imposible trazar la línea divisoria entre promoción y mando. El cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Clasificación exige cierta vigilancia y dirección central y, lo que tiene mayor importancia, requiere comprensión general y competencia técnica, dentro de cada departamento. Aquélla es reguladora, ésta es materia de enseñanza; pero son inseparablemente complementarias. Análogamente, la provisión de un programa para la uniforme apreciación de la eficiencia requiere normas generales, pero depende mucho más para su acertada aplicación de la comprensión y el apoyo de administradores y jefes superiores. Lo mismo cabe decir de que se deje a éstos la administración, la reducción del personal, el reclutamiento y la selección, y de hecho cada fase en la administración del personal en que la política pública justifica normas generales que lleven en sí cierto elemento de restricción para el arbitrio de los administradores. Además, esas zonas de fiscalización están íntimamente relacionadas con las fases de un trabajo sobre el cual no hay fiscalización central.

Además, si *fuera* posible confinar una agencia central en las órbitas de regulación y fiscalización, el efecto tanto en reguladores como en regulados sería desastroso. No podrían menos que sufrir tanto la calidad de los reglamentos como el grado de su real cumplimiento. Así como también producirse rozamientos y falta de comprensión mutua, inevitables en cualquier función de fiscalización central.

No, la combinación de fiscalización y servicio es un requisito previo para un funcionamiento satisfactorio de una agencia central de personal. Cuando el segundo ayuda a una agencia en funcionamiento a resolver sus problemas internos de clasificación -es decir, presta un servicio voluntario que es constructivo y apreciado- ocurren tres cosas importantes. Se robustece una base amistosa entre el personal para futuras relaciones. La agencia central gana en conocimiento y apreciación de los problemas operativos o de funcionamiento que suelen dar luz para la formulación y administración de las regulaciones de clasificación. Los funcionarios departamentales tienen una nueva posibilidad de hacer más clara su comprensión y apreciación de los aspectos convenientes de la fiscalización en general, y es más fácil que influyan para que la agencia cumpla. En sus más amplios aspectos, el concepto de servicio es contagioso, y ayuda continuamente a recordar a la agencia central que su única *raison d'être* es la facilitación de las actividades públicas de los departamentos de línea. Yo considero indiscutible que este recordatorio es constantemente necesario en una organización que ejerce funciones restrictivas y fiscalizadoras. La alternativa de dejar a cada una de las agencias que operan totalmente sin asistencia central en los aspectos no reglamentarios de la administración del personal es simplemente pasar por alto enormes posibilidades para el mejoramiento del gobierno con poco gasto para el contribuyente.

Fundamentalmente, Reeves y David suponían la necesidad de una organización única con amplias responsabilidades tanto en fiscalización como en ayuda, y medían la Comisión por este rasero. Llegaron a la conclusión de que "aunque la Comisión esté cumpliendo ahora muchas de las funciones propias de una agencia central de personal de una manera parcialmente

satisfactoria", había otras "funciones apropiadas y necesarias" que la agencia "no había desarrollado ni estaba cumpliendo". Había zonas especialmente señaladas a manera de regiones subdesarrolladas: traslados; ascensos; información central sobre prácticas en agencias; con apoyo para medidas constructivas y estímulo de mejoras; adiestramiento; negociaciones responsables para manejo de empleados; intercambio de funcionarios de personal entre la Comisión y las agencias operantes.

Estos dos observadores alegaban que "una agencia central de personal satisfactoria ocuparía una posición excesivamente próxima al poder ejecutivo", y que la Comisión del Servicio Civil nunca llegaría a la altura de un organismo normalmente organizado. En su lugar proponían una nueva agencia encabezada por un solo administrador directamente relacionada con el presidente, en la que se combinaran una amplia variedad de actividades de mando y de servicio.

Cuando el Congreso vetó esta proposición de un solo administrador de personal como puesto en lugar del presidente Roosevelt, perduró la Comisión del Servicio Civil, al menos por algún tiempo, como esperanza del gobierno federal para una agencia central de personal que fuese emprendedora.

Mientras continuaba esto debido a la circunstancia de la guerra, hay que recordar lo ocurrido en 1938 a 1941. El 24 de junio de 1938 fue un día que debería marcarse con piedra blanca. En dos órdenes ejecutivas, el presidente Roosevelt a) revisó a conciencia y modernizó al reglamento del Servicio Civil; b) hizo extensivo el sistema del mérito probado en competencia todo lo que era posible sin intervención del Congreso; c) exigió que se estableciese una división de inspección y dirección del personal en cada agencia de departamento; d) revitalizó el Consejo de Administración del Personal, cuyos miembros eran jefes de personal y representantes del Negociado de Presupuestos y de la Comisión del Servicio Civil, y e) dio apoyo al adiestramiento dentro del servicio, atribuyendo a la Comisión del Servicio Civil la responsabilidad de cooperar con los departamentos en esta esfera.

Tanto el contenido de esas órdenes ejecutivas como el papel activo que en su redacción desempeñó la Comisión aumentó la influencia e incrementó la importancia de esta agencia. La creación de divisiones de agencia de personal y un activo Consejo de Administración de personal proporcionaron el mecanismo necesario para que la Comisión dirigiese todas las fases de la administración del personal; pero quedaba en pie la cuestión: ¿sería esto utilizado?

El 8 de septiembre de 1939 se dio otro paso adelante. La orden ejecutiva número 8248 creó la Oficina de Enlace para la Dirección del Personal dentro de la plana mayor de la Casa Blanca, lo cual demostraba el interés y el deseo del presidente por extender su influencia en materias de personal que fuesen de señalada importancia para el servicio en general. Con acceso directo cerca del presidente, reuniones reglamentarias con los comisarios del Servicio Civil, y estrechas relaciones con el negociado de presupuestos y otros brazos del ramo ejecutivo, el oficial de enlace ha dragado el canal de comunicación y de influencia en todo lo relativo al aspecto humano de la dirección del personal. "Este medio ha proporcionado a la Comisión del Servicio Civil una

nueva situación en el gobierno..." Así, la entrada en la guerra encontró a la Comisión con gran influencia en potencia, pero estando sometida a muchas pruebas en sus relaciones con el Congreso, el presidente y los departamentos y agencias de línea.♦♦

Quizá más de lo que generalmente se ha advertido, en los últimos años ha ejercido la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos un mando en toda la línea de la dirección del personal federal. Estimando su propio papel con un sentido amplio como el de una agencia central de personal, ha asumido las funciones de asesor del presidente, del Congreso y de los departamentos de línea en materias que van mucho más allá de las "actividades tradicionales del servicio civil". Bajo una dirección emprendedora, en circunstancias de guerra, con fondos suficientes por primera vez en la historia, llegó al pináculo de su prestigio, de su influencia, y de su aportación constructiva a las fases positivas del desarrollo de las facultades humanas en el gobierno.

Mucho de esto debería representar una ventaja permanente, con beneficios en todos los aspectos. Las tendencias corrientes hacen esperar una continuación de influencia cerca del Congreso y del Presidente para que haya mayor contacto personal y cooperación con los departamentos de línea, una mayor concentración de materias de política legislativa y ejecutiva y el establecimiento de normas generales, y mayor delegación de autoridad en las agencias de primera línea en cuanto a los pormenores del funcionamiento, todo ello conveniente.

Pero la reincidencia en la vieja desgana de las comisiones de servicio civil y la escasez financiera frenan el optimismo. Con pesadas cargas de trabajo de las actividades reguladoras que son obligatorias en el reglamento, severas reducciones presupuestarias difícilmente pueden dar otro resultado que reducción o discontinuación de muchos servicios constructivos que tanta falta hicieron durante mucho tiempo, tan recientemente desarrollados y de tan breve vida. A más de su intrínseca valía, tales servicios nutrieron la filosofía de la Comisión, con lo que pagaron dividendos también en su repercusión indirecta en la administración de cada día en cuanto a restricciones y fiscalizaciones. Dentro de la Comisión, la teoría o filosofía del servicio compite con la filosofía de la fiscalización, y no puede haber un equilibrio permanente si es un solo ejército el que ocupe el campo.

También en las esferas de la fiscalización -por ejemplo, en exámenes y clasificación- el ininterrumpido mejoramiento en la calidad de la actuación de la Comisión requerirá presupuestos suficientes para el sostenimiento de personal profesional competente y para estudios. ¿Podrá convencerse el Congreso de que ahorrar en el chocolate del loro puede resultar muy caro en materia de dirección del personal?

El hecho de que el papel de la Comisión haya cambiado marcadamente en los últimos años no deja definitivamente zanjada la cuestión relativa a la mejor organización para el trabajo central en materia de personal del gobierno federal. Todavía pueden esgrimirse sólidos argumentos en defensa de un administrador único de personal que esté en relación directa con el presidente, con una junta de miembros de tiempo parcial que tengan fun-

ciones asesoras y cuasijudiciales. Si se diera este paso (y ha habido recientemente no pocos indicios de que el presidente Truman podría proponerlo), existiría la posibilidad de una mayor eficiencia de operación, más compenetración en la labor de la plana mayor, aumento de delegación de autoridad en los departamentos y rápido crecimiento de las actividades del servicio. Los contrarios al cambio están convencidos de que la debilitación de una agencia central de personal como defensora del sistema del mérito no estaría compensada por cualesquier ventajas que pudieran lograrse por parte de la eficiencia y las relaciones entre las agencias.

Esta cuestión se irá planteando de nuevo periódicamente. Sea cual fuere el sistema de organización que surja en definitiva, parece que esté ya firmemente establecido tanto el concepto como el nombre de una agencia central de personal. La historia de la Comisión del Servicio Civil en los últimos tiempos ha hecho notables aportaciones en favor de la aceptación de tal concepto y la concreta realización de las gestiones necesarias para apreciar sus posibilidades.

Programa para los esfuerzos de reorientación de las organizaciones del personal a través del servicio federal •

Gracias a los... estudios sobre dirección del personal, el Comité de Política de Personal ha descubierto que hay un principio que debería constituir la piedra angular de todas las revisiones de importancia, presentes y futuras:

Debería delegarse el máximo de autoridad en las agencias que operan y estimularlas para que asuman plena iniciativa en cada fase principal de la dirección del personal federal: gestión personal, adiestramiento y progreso del empleado, valoración de empleos y relaciones entre empleado y jefe.

La Comisión del Servicio Civil, como agencia central de personal de gobierno, debería dirigir sus esfuerzos hacia el logro de normas tipo encaminadas a conseguir economía y uniforme observancia de las políticas generales del gobierno sobre derechos civiles, lealtad de los empleados, preferencia de los veteranos y protección del sistema del mérito. Debería asimismo prestar ayuda positiva a las agencias para implantar tales normas, así como dirigir inspecciones para comprobar si se cumplen o no por las agencias las normas establecidas.

Los estudios finales del Comité de Política de Personal tienen, pues, por finalidad d-terminar la forma y las funciones de las organizaciones de personal **necesarias** para implantar este principio de administración descentralizada bajo dirección centralizada. Las propuestas formuladas en relación con esto están agrupadas, para facilidades de revisión, en dos secciones: a) Revisiones propuestas en cuanto a la organización de la Comisión del Servicio Civil, y b) revisiones propuestas en cuanto a la organización del personal de las agencias.

d o Por el Comité de Política de Personal de la Comisión para la Organización e la Rama Ejecutiva del Gobierno. De *Programas para reforzar la dirección del personal federal* (Washington, 1949) págs. 77-94.

Revisiones propuestas en cuanto a la organización de la Comisión del Servicio Civil

Casi desde el inicio de la Comisión del Servicio Civil se advirtió cierta disconformidad con las características de la organización y el programa de la misma. En 1891, Teodoro Roosevelt, a la sazón comisario del Servicio Civil, declaró ante la Cámara del mismo que un solo administrador podría hacer las cosas más rápidamente. Durante los últimos veinte años han sido numerosas las observaciones y las proposiciones formuladas con respecto a la organización de la Comisión. Los siguientes extractos son representativos de las mismas:

"El doctor Herman Feldman, en su informe al Negociado de Clasificación de personal en 1931, llegó a la conclusión de que mientras no se hagan las gestiones necesarias «para el establecimiento de una autoridad central de personal que tenga la iniciativa en todas las materias relativas a los empleados federales. . . continuará siendo deficiente la dirección del personal del servicio federal,

"En 1937 el Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa hizo un estudio de todo el mecanismo administrativo del gobierno federal, e informó que la Comisión del Servicio Civil estaba edeficientemente adaptada para hacer frente a las mayores responsabilidades de servir como agencia central de personal para una vasta y complicada administración gubernamental...» Este Comité propuso una administración del Servicio Civil bajo un funcionario administrativo único.

"Específicamente con respecto a la forma de organización de la Comisión, el doctor Leonard White, después de su experiencia como miembro de dos comisiones, denunció su «ineptitud» como agencias administrativas y observó que esta experiencia «convence al escritor de que se ha exagerado la utilidad de esta formas,

"Varias son las proposiciones que durante los últimos años se han formulado para la creación de un departamento de administración en que la dirección del personal podría estar combinada con la fiscalización presupuestaria Y otros aspectos de dirección superior en una sola organización dependiente del presidente: Una persona dedicada al estudio de este tema resume el problema planteado por la necesidad de tal integración de la manera siguiente: «Aun cuando se hayan consolidado en la oficina -jecutiva otros instrumentos de dirección administrativa, la administración del personal está representada allí solamente por un arreglo provisional.s"

A pesar de las críticas de que ha sido objeto, la Comisión del Servicio Civil ha sobrevivido durante un periodo de sesenta y cinco años, incluyendo los trastornos de dos guerras. Si bien le ha faltado la flexibilidad que muchos desearían, ha tenido la capacidad suficiente para sostener y extender rápidamente 105 principios del mérito en el servicio civil federal. Así pues, las recomendaciones que exponemos a continuación no van encaminadas a menospreciar sus sustanciales logros sino más bien a apartar aquellos obstáculos que oponen in-

administración del personal

necesarias e indeseables limitaciones al futuro desarrollo de la comisión en la estructura de suprema dirección del gobierno federal.

1. *Debería conservarse la "forma comisión" de la organización pero habría de investirse a un comisario de plena responsabilidad para la dirección administrativa.*

La crítica más frecuente contra la "forma comisión" de la organización consiste en que su estructura tricéfala priva a la organización de una dirección unificada, de lo que resulta demora en la actuación en importantes materias de política, falta de planeamiento con vistas al futuro, deficiente cumplimiento de importantes programas y pobre organización del trabajo de numerosas divisiones, secciones, y planas mayores de la organización operante. El Comité de Política sobre Personal, en su revisión de la actual organización de la Comisión, ha descubierto que muchas de las críticas formuladas no carecían de fundamento. Se ha descubierto que, en realidad, tales condiciones son inevitables en una organización de unas 4 000 personas con operaciones sumamente dispersas, en que no hay unidad de administración.

Repetidamente ha sido comprobada la dificultad que tales problemas entrañan. Esta dificultad se basa en la idea de si es posible una forma de organización de administrador único en una organización del personal público que está sometida a divergentes presiones e influencias procedentes de muy distintos grupos. Para poder responder a este interrogante se han estudiado cuidadosamente diversas formas de organización que "pudieran proteger el sistema del mérito" y al mismo tiempo proporcionar las deseables ventajas de una administración unitaria. Tres son las alternativas de la actual "forma comisión" de la organización que se han tenido en cuenta...

Primera alternativa: *El administrador y director de personal.* Esta solución conserva en su forma actual la comisión de tres miembros y dos partidos, pero dispone que sea el Presidente de los Estados Unidos quien nombre a uno de los tres miembros como director o presidente, y lo invita de plena responsabilidad para administrar la organización operante y el programa de la Comisión.

Segunda alternativa: *La comisión y el administrador equiparados.* Bajo este plan, la comisión de tres miembros ve limitados sus deberes en relación con el manejo de las solicitudes y aprobación de las normas y los reglamentos que afecten a la protección del sistema del mérito. Se dispone que haya un cuarto comisario para administrar la organización operante, pero sin tener participación oficial en las deliberaciones de la comisión de tres miembros.

Tercera alternativa: *La junta asesora del administrador.* El más radical de los planes alternativos dispone que haya un administrador único con plena responsabilidad tanto en la dirección interna como en la política general, con funciones judiciales y de apelación. Una junta de tiempo parcial integrada por ciudadanos particulares, nombrados por el presidente, está encargada de investigar periódicamente la administración del sistema del mérito y presentar sus recomendaciones al administrador y al presidente.

El Comité de Política de Personal llegó a la conclusión de que las alternativas segunda y tercera eran indeseables porque debilitarían las funciones protectoras y sacrificarían el apoyo público derivado de una comisión de tres

miembros de tiempo completo y de dos partidos. Por tanto se recomienda que el administrador-director de personal sea la solución que se adopte y que sus características esenciales sean delimitadas de la manera siguiente:

a) *Nombramiento y posesión*. Los tres comisarios serán elegidos, tal como se dispone en la ley de 1883, por el presidente, pero con el asesoramiento y consentimiento del Senado. No podrá haber más de dos miembros pertenecientes al mismo partido. Uno de los tres será designado «administrador y director de personal» por el presidente.

b) *Deberes de la comisión en pleno*. La Comisión en pleno deberá, por el voto de la mayoría:

1. Preparar las normas y los reglamentos que se someterán al presidente.
2. Revisar y recomendar nuevas leyes o reformas legislativas que afecten a la dirección del personal federal.
3. Promulgar normas y reglamentos que defiendan y refuercen el sistema del mérito.
4. Investigar todas y cada una de las fases del sistema del mérito.
5. Establecer organismos de apelación, inspeccionar su labor y actuar como tribunal de apelación final.

c) *Deberes del administrador y director de personal...* A más de su participación en los deberes especificados que incumben a la comisión en pleno, deberá ser el principal punto de contacto entre el presidente y los jefes de las agencias operantes en todas las materias relativas a la administración del personal civil, tanto en el orden interior como en el extranjero, actuando dentro de las normas y los reglamentos establecidos por la comisión en pleno. En relación con esto, deberá:

1. Idear nuevas leyes o reformas a las existentes, normas y reglamentos que deberá someter a la comisión en pleno.
2. Administrar un programa de normas generales de gobierno que comprenda procedimientos, compensaciones, adiestramiento, traslados, disciplina y cumplimiento por parte de los empleados civiles.
3. Ayudar a las agencias operantes en la organización y desarrollo de los programas sobre personal adaptados a las necesidades individuales del mismo.
4. Precisar y presentar información al público acerca de las posibilidades de hacer una carrera en el servicio público, e informar asimismo al presidente y al Congreso con respecto a los problemas y a las realizaciones de la dirección del personal federal.
5. Administrar un grupo de actividades de servicio para uso común de las agencias en interés de la economía.
6. Preparar el presupuesto, dirigir e inspeccionar la plana mayor, asignar las personas a los cargos y coordinar las operaciones de la Comisión.
7. Representar a la Comisión ante el presidente y ante el Congreso en su calidad de Director.

d) *Deberes especiales de los otros comisarios*. En la medida que estime oportuna el presidente, se sugiere que los intereses especiales de los otros dos comisarios se ajusten a los lineamientos siguientes:

1. Continuo estudio de la índole, frecuencia y origen de los abusos del

sistema del mérito, dados a conocer por reclamaciones formuladas, a fin de iniciar gestiones encaminadas a evitar su repetición.

2. Representación de la Comisión ante el público y ante grupos de empleados a fin de lograr su comprensión y apoyo.

2. El administrador director de personal debe ser elegido por el presidente teniendo en cuenta su capacidad como administrador.

Hay quienes consideran que el método político seguido para el nombramiento de los comisarios no es capacitado para lograr una dirección suprema vigorosa e informada. El Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa llegó en 1937 a la conclusión de que "los miembros de la junta son habitualmente personas legas no preparadas profesionalmente ni experimentadas en las actividades que se les encomiendan. Permanecen en el cargo durante periodos relativamente cortos y rara vez adquieren el grado de capacidad necesario para desempeñar la dirección". Quienes hacen este comentario se apresuran a añadir que ha habido muchas excepciones en la historia de la Comisión del Servicio Civil.

Se opina que los tres comisarios deben ser funcionarios políticos, seleccionados y nombrados de la misma manera que los jefes políticos de otras agencias. El Comité de Política Personal estima, no obstante, que la finalidad del presidente al nombrar candidatos para el cargo de administrador y director de personal habría de ser que el cargo recaiga en persona que reúna tres grandes condiciones:

a) *Capacidad administrativa.* Es de la mayor importancia una capacidad demostrada y generalmente reconocida en el campo de la dirección administrativa, público o privado. El administrador de personal debe poseer indiscutible capacidad para contar con la confianza de los jefes de agencia, los jefes políticos del Congreso, y de los más altos funcionarios de personal en todo el servicio federal.

b) *Integridad y visión.* El administrador de personal debe gozar de una reputación sin tacha en cuanto a honestidad, integridad y buen trato. Deberá contar con una habilidad no usual para concebir, interpretar y presentar programas que abarquen todos los aspectos del gobierno. Su energía, iniciativa e imaginación habrán de ser consistentes.

c) *Conocimiento de la dirección del personal.* Es conveniente, aunque de secundaria importancia, la preparación específica y la experiencia en la administración de personal público o privado, ya que estos conocimientos y capacidades puede proporcionarlos el personal de carrera de la Comisión.

3. La organización interna de la comisión del servicio civil debería reorganizarse para dar mayor importancia a las normas, la inspección y las actividades de información.

La oficina central de la Comisión del Servicio Civil está actualmente dividida en trece divisiones operantes, la mayor parte de las cuales realizan servicios de operación para los departamentos y agencias, a más de tener a su cargo la fijación de normas y, en muchos casos, prácticas de inspección de agencias. Bajo el plan de descentralización propuesto, la fijación de normas y las prácticas de inspección serían los deberes básicos de la agencia central de personal, y los servicios de operación disminuirían en volumen...

a) *Habría que establecer cuatro divisiones funcionales.* La principal de las revisiones propuestas consiste en la reagrupación de todas las funciones actuales en cuatro divisiones funcionales, encabezadas cada una de ellas por un distinguido funcionario de personal, de carrera. Las funciones que habrían de encomendarse a cada división son las siguientes:

1. *La división de normas y estudios* deberá encargarse del desenvolvimiento de normas aplicables a todos los aspectos técnicos de la dirección del personal federal; obtención de personal y su colocación, evaluación de empleos y administración de pagos, adiestramiento, valoración del personal y relaciones entre empleados. Esta división será la principal fuente de la descentralización propuesta por los programas... toda vez que no podrá procederse a la descentralización hasta que se hayan establecido normas adecuadas bajo las cuales pueda delegarse en las agencias la autoridad necesaria para actuar.

2. *La división de planeamiento y revisión de dirección* deberá encargarse de la inspección de agencias de personal bajo el propuesto programa de descentralización. Además, la división deberá dedicar una gran parte de sus esfuerzos a ayudar a las agencias en el desenvolvimiento de sus organizaciones y procedimientos en materia de personal, y en la evaluación del coste y la eficacia de los programas de personal de las agencias.

3. *La división de servicios de información* tendrá a su cargo los programas de información encaminados a aumentar el prestigio del gobierno entre todos los grupos de aspirantes en perspectiva. Deberá asimismo coordinar las relaciones con colegios y universidades, aportar información al Congreso y servir como elemento de contacto a las organizaciones de veteranos y otros grupos de fuera.

4. *La división de servicios administrativos* deberá administrar las actividades del servicio central requeridas por las agencias, entre las que se incluyen las oficinas de adquisición de personal, oficinas de preferencia a los veteranos, y el retiro, la investigación y el servicio de registro de las divisiones.

b) *Debería crearse un administrador sustituto y un director ejecutivo.* El actual cargo de director ejecutivo y de examinador en jefe debería reemplazarse por el de un administrador sustituto -un funcionario de carrera que contase con tiempo libre para coordinar y estimular el trabajo de las divisiones operantes. Este funcionario habría de tener un amplio conocimiento de la dirección del personal en el servicio federal...

Debería crearse el cargo de director ejecutivo para ayudar al administrador sustituto en todas las materias de administración interna, incluyendo la formación de presupuestos, personal, organización y procedimiento interno, y servicios generales de oficina.

c) *El consejo de personal federal y los diversos comités asesores deberían conservarse y ponerse en relación más efectiva con las divisiones operantes de la comisión.* A partir de su creación hace más de un decenio el consejo de personal federal ha ejercido una poderosa influencia en la modernización y simplificación de los procedimientos en materia de personal y en el mejoramiento de las políticas sobre personal. Los diversos comités

del consejo han ejecutado, realmente, un importante programa de estudios sobre personal y de desarrollo del mismo durante este periodo. La contribución a este programa de la comisión ha sido relativamente **pequeña**, consistiendo en una aportación de una plana mayor de cuatro técnicos y nueve empleados de oficina.

Durante los últimos años ha sido aportada otra importante fuente de consejos e ideas creadoras por un grupo de comités integrado por funcionarios directivos tanto del gobierno como de la vida privada. El comité sobre personal administrativo ha aportado una valiosa contribución al campo general de la administración del personal federal.

El comité de política personal opina que todas estas actividades deberían retenerse en la organización revisada, pero que su aportación debería incrementarse por:

1. Ampliación del alcance de la plana mayor de tiempo completo del consejo personal federal hasta el de un secretariado para todos los grupos asesores.

2. Integración de estudios de los comités del consejo personal federal con los programas corrientes de las cuatro divisiones operantes de la comisión. Los comités deberían recibir sus asignaciones de los jefes de división respectivos, a los que deberían dirigir sus informes.

3. Creación de un comité permanente de política de **personal**, que se reuniría periódicamente y estudiaría los programas y objetivos de las cuatro divisiones operantes de la comisión. Este comité, integrado por funcionarios federales y autoridades de personal procedentes de la vida privada y que estuvieran interesadas en el mejoramiento de la dirección del personal federal, debería pasar a ser el sucesor del actual comité sobre personal administrativo.

d) *Los actuales grupos de apelación y asesoramiento jurídico* deberían informar al pleno de la comisión, toda vez que están principalmente en relación con las tareas de la comisión en cuanto a la defensa del sistema del mérito. En relación con esto se proponía que el principal funcionario jurídico examinase todas las materias que requiriesen actuación por parte del "pleno de la comisión".

4. *Las divisiones operantes de la comisión del servicio civil deberían estar integradas en parte por personal procedente de las agencias.*

La eficacia de una agencia de plana mayor central tal como es la comisión depende de la aceptación y el apoyo que reciba de las agencias que dirige y a las que sirve. Si la agencia central mantiene una posición completamente apartada y está integrada por individuos cuya experiencia se limite al trabajo en la agencia central, resultará inevitablemente de ello una falta de confianza. Se recomienda por tanto que haya un continuo intercambio de personal entre las agencias operantes y la comisión del servicio civil. Tal intercambio es más conveniente y practicable en el caso de las proyectadas divisiones de normas y estudios y planeamiento y división de dirección las cuales, ambas, deberán tener una continua intervención en los programas sobre personal de las agencias operantes. Como **cuestión** de la política que deba **seguirse**, se cree que cuando menos un tercio de los cargos en esas divisiones debería proveerse con personal sacado de las agencias operantes

para comisiones de servicio de cosa de un año. Algunas de esas comisiones deberán cumplirse como parte del programa propuesto de "adiestramiento en carrera avanzada", para proporcionar especial preparación en materia de dirección de personal a quienes aspiren a ocupar altos cargos en las agencias.

Revisiones propuestas en la organización del personal de agencias

Si bien ha habido desde 1883 una organización de la suprema dirección de personal en el servicio federal, las organizaciones formales de agencia son todavía raramente nuevas. Durante muchos años estuvo la organización del personal bajo la dirección de un secretario jefe que estaba en general encargado de las actividades de instalación y administración de la oficina en la agencia. Como ha dicho que, en su mayor parte, los secretarios jefes no estaban muy versados en los principios de la administración y tendían a aplicar una filosofía exenta de imaginación y de estrecha fiscalización a las tareas de contratar, pagar y administrar el personal. La primera mejora de importancia en este orden tuvo lugar en 1938 cuando el presidente dispuso que cada agencia crease una división de inspección y dirección de personal, a cuyo frente debería colocarse un jefe de personal dotado de preparación y experiencia..." (Orden ejecutiva 7916). En 1947 el presidente, en su Orden ejecutiva 9830 reforzó considerablemente la anterior disposición haciendo especial hincapié en la responsabilidad del jefe de la agencia y del papel de plana mayor del jefe de personal:

"El jefe de cada agencia... será responsable de la dirección del personal en su agencia. A fin de que le asista en el cumplimiento de esta responsabilidad mantendrá o creará la oficina o división de personal que fuere necesaria. Nombrará un jefe de personal u otro funcionario análogamente responsable para que tome a su cargo tal oficina o división."

Estas dos disposiciones proporcionaron un poderoso estímulo para la creación de competentes organizaciones del personal de las agencias. Muchos son, realmente, los indicios de que la importancia de la organización del personal ha logrado un satisfactorio grado de reconocimiento en la mayor parte de las agencias durante los últimos diez años.

No obstante, los estudios hechos en veintiocho agencias, incluyendo instalaciones tanto del cuartel general como del interior, han revelado una considerable falta de uniformidad en el alcance y contenido de los programas sobre personal de las agencias, y una tendencia en muchos funcionarios de personal a retener facultades en detrimento de la autoridad de otros funcionarios y jefes de línea. Estas deficiencias contribuyen a que haya un gasto innecesario y, de subsistir, reducirían las ventajas inherentes a los proyectados programas de gestión descentralizada, evaluación de empleos, progreso de empleados y relaciones entre jefes y empleados. Indicamos a continuación, resumidos, los pasos necesarios para corregir estas condiciones."

1 Limitaciones de espacio nos obligan a omitir el estudio correspondiente a cada uno de los pasos propuestos. D. W.

1. Debería formularse bajo la dirección de la comisión del servicio civil un plan concreto y un programa para el refuerzo de la organización del personal de cada agencia. •.

2. El jefe de personal de cada agencia debería ser miembro de la alta dirección...

3. Las responsabilidades primordiales del jefe de personal de cada agencia deberían correr parejas con las de la comisión del servicio civil.

4. Las responsabilidades primordiales de las "oficinas del personal operante" deberían dar servicio y ayuda a los funcionarios operantes y a los jefes de línea•..

5. Las instalaciones del interior deberían someterse a un mínimo de fiscalización por parte de las oficinas de personal de despacho•••

6. A fin de lograr en la dirección del personal la plena participación de los jefes operantes, debería establecerse para cada jefe de agencia una determinación precisa de las responsabilidades de las oficinas de personal y de los jefes de línea... .

7. Las oficinas de personal de agencia no deberían gravarse con la administración de actividades no relacionadas directamente con la dirección y los servicios de personal, pero deberían colaborar en las actividades de la agencia encaminadas al mejoramiento de la administración...

CUARTA PARTE

Presupuestos

Progresos de la 'idea presupuesto'

Las ideas y prácticas contemporáneas relativas a los presupuestos son de reciente desarrollo en el gobierno norteamericano. Los trabajos seleccionados en este capítulo se presentan por cuanto **esbozan** el fondo sobre el cual pueden verse en perspectiva esas ideas y prácticas contemporáneas relativas a los presupuestos.

A juicio de algunos distinguidos tratadistas tenía menos el carácter de "presupuesto" el del gobierno federal a principios del siglo xx del que tuvo en su infancia en el siglo xviii; es decir, habíamos retrocedido en lugar de avanzar. Pero durante la pasada generación los cambios en leyes, organización, espíritu y procedimientos fueron de tal magnitud que pueden acertadamente calificarse de constitucionales, aun cuando hayan tenido lugar sin cambio alguno en el documento escrito que denominamos "la Constitución". Varias son las influencias que contribuyeron al movimiento favorable a las reformas presupuestarias que se iniciaron a principios de siglo y que todavía continúan en todos los niveles de gobierno en los Estados Unidos. El estudio académico norteamericano de los sistemas presupuestarios europeos, por ejemplo, **desempeñó** un importante papel, y los estudios de principios de tal período están tachonados con referencias a la experiencia británica y continental.

Aquí, como en otros aspectos de la administración pública, ha **tenido** importancia el ejemplo de las organizaciones de empresas Privadas, como el material de estudio que más adelante **expondremos**. El movimiento de reformas gubernamentales anterior a la primera Guerra Mundial, que al llegar a su punto alto fue conocido como progresismo, añadió también un fuerte impulso. La tendencia a la reforma presupuestaria se inició históricamente, desde luego, en el momento en que las ideas de "eficiencia y economía" de los negocios privados se conjugaron con la búsqueda del progresismo a fin de hallar una regulación popular adecuada de los "negocios del pueblo". Es algo típico el que, a medida que han ido

avanzando las reformas presupuestarias hayan fomentado simultáneamente tanto la eficiencia como la democracia. Pero no pocas personas han sostenido que democracia y eficiencia son antitéticas. Se pregunta: ¿Es firme creencia de los reformadores el que la reforma del presupuesto estaría justificada por el avance de ambas?

El trabajo seleccionado en primer lugar está tomado del famoso informe de la Comisión de Economía y Eficiencia nombrada por el presidente William Howard Taft, predecesora del Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa creado por el presidente Roosevelt en 1936 y de la Comisión Hoover autorizada por una ley del Congreso en 1947.

La primera en importancia de las materias a las que prestó su atención la Comisión de Economía y Eficiencia fueron los asuntos fiscales federales, increíblemente caóticos a la sazón. Los trabajos seleccionados inmediatamente después están tomados del documento *The Need [or a National Budget* (Necesidad de un presupuesto nacional), en el que se da cuenta de los descubrimientos hechos por la Comisión. Los que aquí reproducimos son el "Mensaje del Presidente" en que se contiene el informe al Congreso y las recomendaciones. Ambos reflejan bien la cristalización de la filosofía sobre presupuestos, los problemas financieros especiales de la administración financiera en un gobierno con separación de poderes, y el caos de otros tiempos combatido o superado en los gobiernos tanto estatal como local de hoy -en asuntos fiscales.

Aun cuando el «espíritu de antagonismo" propio del Congreso impidió la implantación de las recomendaciones de la Comisión en los años que siguieron inmediatamente a la presentación del informe en 1912, los reformadores obtuvieron definitivamente la victoria. El enorme aumento en los gastos ocasionado por la primera Guerra Mundial fue por sí solo un argumento convincente en favor de unas finanzas más sistemáticas y contribuyó a la victoria de los partidarios de la reforma. Pero el presupuesto y la Ley de Contabilidad de 1921 y los desenvolvimientos subsiguientes debieron mucho a *The Need for a National Budget*, que es un importante documento en la historia constitucional norteamericana.

*Necesidad de un presupuesto nacional.
mensaje del presidente o*

Al Senado y a la Cámara de Representantes:

Remito adjunto el informe de la Comisión de Economía y Eficiencia sobre "la necesidad de un presupuesto nacional", Las recomendaciones contenidas en el mismo cuentan con mi aprobación. Recomiendo al Congreso la aprobación de la legislación necesaria para darles cumplimiento.

Su tema reviste fundamental importancia para el poder ejecutivo así como para el Congreso. A pesar de la magnitud y complejidad de los asuntos que anualmente son manejados por la rama ejecutiva y financiados por el Congreso, y de la vital relación que cada actividad gubernamental tiene con el bienestar del pueblo, no existe en la actualidad disposición alguna por la que se dé cuenta de ingresos, gastos, cálculos sobre cantidades votadas por el Congreso para algún asunto, de modo que ni el poder ejecutivo antes de someter a aprobación sus cálculos presupuestarios, ni ningún miembro del Congreso, ni el pueblo, después de que los cálculos presupuestarios hayan sido sometidos a aprobación, pueden conocer lo que el gobierno ha hecho o lo que se propone hacer.

Brevemente explicada, la situación es la siguiente: De acuerdo con la Constitución (y sujeta a sus limitaciones) está encomendada al Congreso la determinación de las siguientes cuestiones de política: Cuáles son los asuntos o trabajos de que habrá de ocuparse el gobierno; Cuál será la organización bajo la dirección del poder ejecutivo que está encargado de poner en práctica estas políticas; qué cantidad de dinero y por qué medios habrá de obtenerse se destinará para cada actividad o clase de trabajo; cuál habrá de ser el carácter de los gastos autorizados para la ejecución de cada clase de trabajo, es decir, cuánto se destinará a gastos, cuánto a desembolsos de capital, etc.

Como medio de ubicar de modo preciso su responsabilidad, se dotó al Congreso con la facultad exclusiva de fijar los impuestos; tomar dinero prestado a base del crédito de los Estados Unidos; autorizar el dinero que haya de salir del Tesoro. También se fijaron de modo preciso las responsabilidades del presidente. A fin de que pueda el Congreso cumplir eficazmente sus deberes, el artículo de la Constitución que trata del poder legislativo dispone que "se hará del conocimiento del público una reglamentaria declaración y las cuentas relativas a ingresos y gastos del dinero público", y el artículo que trata del poder ejecutivo ordena al presidente que "proporcione periódicamente al Congreso informes sobre la situación de la Unión y recomiende a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas".

• Por William Howard Taft y la Comisión de Economía y Eficiencia. H. Doc. 854, 629 Cong., 2ª sesión, págs. 1-5.

A pesar de esas concretas disposiciones constitucionales se ha prestado relativamente poca atención a la preparación de un plan adecuado y sistemático para examinar los gastos y los cálculos para las cantidades que haya de votar el Congreso; para precisarlos con regularidad en forma tal que puedan ser considerados en relación con las cuestiones de política pública, y para presentar al Congreso para su estudio cada año, cuando se solicita la disposición de fondos. No existe ningún plan o proposición de que se haga responsable la administración.

Ha creado el Congreso comités regulares sobre gastos con el fin de conocer, por medio de especiales investigaciones, las condiciones relativas a tales gastos. Durante el siglo pasado se autorizaron por el Congreso un centenar de investigaciones especiales a fin de obtener unos informes que debieron haber sido proporcionados reglamentariamente, y gastó el Congreso mucho dinero así como mucho tiempo para obtener información acerca de materias que debieron haber estado ante él como un libro abierto; muchas son las disposiciones legales que se han aprobado regulando la manera de hacer los informes sobre gastos; se han establecido normas concretas acerca de la forma en que deben someterse al Congreso los cálculos acerca de las cantidades que el mismo haya de votar. Se han practicado periódicamente investigaciones especiales por jefes de departamento de la rama ejecutiva. Durante el último siglo se hicieron no pocos estudios y se gastó no poco dinero para ellos, así como por el Congreso a fin de conocer hechos que sirvieran de base para una inteligente apreciación de los méritos y procedimientos en la forma de dirigir los asuntos con vistas a incrementar la economía y la eficacia. De cuando en cuando han ido dictándose órdenes por el poder ejecutivo y se ha ido procediendo a reorganizaciones.

No obstante, hablando en términos generales, las únicas conclusiones a que de todo ello cabe llegar, son las siguientes:

No se ha dispuesto ningún medio regular o sistemático para la apreciación de los problemas concretos y en detalle del gobierno.

No se ha formulado por el gobierno un bien precisado programa de asuntos o trabajo.

Los informes sobre gastos exigidos por la ley carecen de sistema y de uniformidad de clasificación y son imposibles de resumir en forma que dé al Congreso, al presidente o al pueblo un cuadro exacto de lo que se ha realizado, y de lo que ha costado en términos de economía en las compras o de eficacia de la organización en la obtención de resultados.

Los resúmenes de gastos que la ley ordena que sean sometidos por el Secretario del Tesoro, con sus cálculos presupuestarios, no sólo no proporcionan los datos necesarios para la apreciación de cuestiones de política, sino que no están resumidos y clasificados sobre la misma base que los cálculos presupuestarios.

El informe sobre ingresos no tiene relación directa alguna con el de los gastos, excepto en que el Secretario del Tesoro aprecie un superávit o un déficit, y este cálculo está basado en cuentas que no muestran con precisión los gastos o las ineludibles obligaciones a que haya de atenderse.

En lugar de hacerse responsable al presidente por el cálculo presupuesta-

"idea del presupuesto"

rio de los gastos, se ha hecho agentes ministeriales del Congreso a los jefes de departamentos y establecimientos, debiendo limitarse el presidente a indicar al Congreso de qué modo, a su juicio, podrían reducirse los gastos o aumentarse los ingresos en el caso de que los gastos previstos superen a los ingresos calculados.

Los cálculos no tienen en cuenta cuestiones que deberían ser resueltas antes de que se votasen las partidas, ni la forma en que el Congreso exige que se le presenten los cálculos presupuestarios contiene los fundamentos que han de servir de base para su apreciación; los asuntos relativos al trabajo que hay que realizar; el carácter de la organización más apta para realizar el trabajo; el carácter de los gastos que haya que hacer; el mejor método de financiamiento de los gastos.

La ley vigente que rige la preparación y presentación de los cálculos presupuestarios y ordena que sean presentados cada año en la misma forma en que lo fueron el año anterior fue aprobada sin tener debidamente en consideración cuál era la información que debía proporcionarse al Congreso para servir de base a su actuación, de lo cual resulta que persista el método confuso y carente de sistema anteriormente empleado.

Las normas del Congreso no prevén que la apreciación de los cálculos presupuestarios se haga en forma tal que todo miembro del Congreso, cualquier comisión, o cualquier Cámara del Congreso en conjunto pueda contar en algún momento con la información necesaria para el debido estudio de un programa relativo al trabajo realizado o por realizar.

La organización del comité es en gran parte el resultado de un desenvolvimiento histórico más que de la apreciación de las necesidades actuales.

Son deficientes las disposiciones encaminadas a que se presenten ante cada comité al que se destinen las partidas votadas por el Congreso todos los datos necesarios para la apreciación del trabajo que haya de realizarse, de la organización prevista para realizarlo, del carácter de los gastos o del método para su financiamiento.

Siguiendo el método ordenado en la actualidad, cabe que los cálculos emitidos por cada unidad de organización hayan de dividirse para su estudio por los comités del Congreso que hayan de examinar las partidas y sean objeto de diferentes disposiciones legales, y en pocos lugares se encuentran reunidos en junto todos los cálculos o partidas solicitados por una sola unidad de organización.

Análogamente se hallan divididos los cálculos para partidas requeridas por una sola clase de trabajo, no existiendo disposición alguna que sirva de base para apreciar el importe de la partida solicitada, el importe apropiado, o el importe de lo gastado para una sola clase general de la actividad gubernamental.

Hablando en términos generales, los cálculos relativos a gastos (lo que Cueste cada clase definida de servicios que haya que prestar) no están precisados con separación de los cálculos relativos a las inversiones de capital (o precio de terrenos, edificios, equipo y otros bienes adquiridos).

Si bien la clasificación y los resúmenes de cálculos presupuestarios indican un proyecto método de financiamiento, tales resúmenes no indican la clase

de trabajo **ni** el carácter de los gastos previstos y por tanto no pueden servir de base para la consideración de los métodos de financiamiento como cuestión de política gubernamental, tal como debería ser de acuerdo con la Constitución.

Las cantidades votadas por el Congreso son igualmente carentes de sistema e imposibles de clasificar, como los cálculos presupuestarios. De hecho, siguen la misma forma general, dificultando y en muchos casos imposibilitando determinar cuál sea la clase de trabajo que ha sido autorizada, cuándo puede gastarse por cada clase, o el carácter de los gastos que haya que hacer; **ni** hay ninguna disposición legal que cubra las totales autorizaciones para **cada** **una** **determinada** clase general de trabajo.

Disposiciones legales para aprobación de partidas (autorizaciones para contraer responsabilidades y para gastar) no son tenidas en cuenta por el comité encargado de arbitrar las medidas oportunas para aumentar los ingresos y hacer economías **ni** son tenidos en cuenta los ingresos y los empréstitos por los comités encargados de las partidas que habrá de votar el Congreso en relación con los fondos de que podrá disponerse.

Mientras prevalezca el método actualmente en vigor, **ni** el Congreso **ni** el país podrán contar con un definido programa de negocios comprensible o relativo al trabajo gubernamental que ha de financiarse; **ni** podrá haber un bien definido y claramente explicado programa que seguir; **ni** podrán **ni** el Congreso **ni** el poder ejecutivo presentar al país sus respectivos proyectos de manera que pueda localizarse la responsabilidad por los planes presentados o por los resultados.

Aunque el presidente tenga facultad para implantar nuevos y perfeccionados sistemas de contabilidad y para exigir que cada año se le proporcione información en forma que él y su gabinete puedan apreciar con claridad proyectos o cálculos; aunque pueda el presidente, de acuerdo con la Constitución presentar al Congreso un bien estudiado presupuesto, con un mensaje en que se llame la atención sobre asuntos de inmediata importancia, hacer esto sin la cooperación del Congreso en la derogación de leyes que serían contradictorias y la aprobación de otras que impongan a los jefes de departamento deberes que cumplir que estén en armonía con tal modo de proceder, implicaría un considerable gasto del dinero público y duplicación de trabajo.

La finalidad del informe que sometemos a vuestra consideración es sugerir un método gracias al cual el presidente, como jefe constitucional de la administración, pueda presentar al Congreso, y éste pueda apreciar y obrar en consecuencia, un definido programa de negocios y finanzas; tener gastos, partidas votadas por el Congreso y cálculos presupuestarios clasificados y resumidos de modo tal que pueda comprenderse fácilmente su amplia significación; proporcionar a cada miembro del Congreso, así como a cada ciudadano que esté interesado en ello, tales datos relativos a cada asunto de interés que puedan apreciarse en relación con cada cuestión de política que deba ventilarse antes de que se proceda a la aprobación de partidas de gastos; contar con resúmenes generales respaldados por informes tan detallados como sea necesario para apreciar la economía y eficacia con que han

sido tramitados los asuntos; en fin, sugerir un plan gracias al cual puedan cooperar el presidente y el Congreso; el primero, presentando ante el Congreso y el país un programa administrativo claramente expuesto con base al cual haya de actuarse; el segundo, presentando al presidente una legislación definida con arreglo a la cual haya de actuar.

*Recomendaciones e introducción **

El presidente:

Si seguimos el uso aceptado por las naciones más civilizadas, hemos de llegar a la conclusión de que un presupuesto es un conjunto de documentos reunidos por un funcionario que esté al frente de la administración o sea responsable de la misma y sometidos a la rama legislativa del gobierno. Cualquiera otra cosa que pueda contener el presupuesto, deberá en todo caso llevar consigo un cálculo estimativo de los gastos a que habrá de atender el gobierno durante el periodo financiero inmediato. Si bien cada nación sigue una política en cuanto a ingresos, la falta de encarecimiento que en los presupuestos de las naciones se observa con respecto a sus ingresos se debe probablemente al hecho de que la mayor parte de los ingresos han entrado en el tesoro como resultado de la aplicación de una legislación permanente. No ha hecho falta ninguna presión periódica reglamentaria por parte de la autoridad legislativa para que puedan recaudarse los ingresos. Consecuentemente, el presupuesto se ha considerado primordialmente como un cálculo estimativo de los gastos.

No obstante, como quiera que ninguna nación puede adoptar acertadamente para un largo periodo una política de gastos sin tener en cuenta el alcance de sus ingresos, se ha seguido la costumbre en la mayor parte de los gobiernos nacionales de fijar el importe de sus gastos en vista de los ingresos que se esperaba conseguir. Allí donde, como es el caso de este país los cálculos presupuestales han sido materia encomendada al poder legislativo y no al ejecutivo, la legislatura ha impuesto a la Tesorería el deber de contabilizarlos con los ingresos estimados para el siguiente periodo presupuestario. Es, pues, el caso que incluso en los sistemas políticos en que los ingresos están basados en una ley permanente en lugar de estarlo en una actuación legislativa periódica, las exigencias de una política financiera conservadora requieren que los gastos sean calculados en vista de las posibilidades de ingresos. Podemos, pues, decir que un presupuesto debe consistir en un cálculo estimativo de los ingresos así como de los gastos.

Se ha dicho que un presupuesto es primordialmente un cálculo estimativo de los gastos necesarios para las operaciones del gobierno. Es decir, se supone la previa existencia de un gobierno que opere en un determinado senti-

* H. Doc. 354, 62 Congr, 2a. ses., págs. 7-12. Esta es la declaración que respalda las recomendaciones, dirigida al presidente por el Comité de Economía y Eficiencia.

do. Un presupuesto se basa en la teoría de que el gobierno para cuyas operaciones haya que hacer gastos está ya organizado y llevará al cabo ciertas actividades cuyo número y extensión han sido ya determinados. Así pues, la finalidad de un presupuesto es financiar una organización ya existente a fin de que pueda seguir cumplidamente ciertas líneas de trabajo. En el caso de que se considere conveniente que se introduzcan cambios en la organización y en el número y la extensión de sus actividades, comparándolas con la organización y las actividades financiadas en el precedente periodo presupuestario, tales cambios deberán preverse en el momento de formular el presupuesto, y en todo caso los cambios deberán determinarse antes o en el momento en que se voten las partidas, toda vez que la aprobación por el Congreso de determinadas cantidades para gastos es primordialmente un método de financiar la organización existente y sus actividades previamente definidas.

De todos modos y siendo así que los cambios en la organización y en el número y la extensión de sus actividades no es fácil que dejen de afectar a los gastos, un presupuesto, que debe referirse primordialmente a los gastos necesarios para atender a unas operaciones definidas de una existente organización gubernamental, deberá, por la propia naturaleza de las cosas, tener en cuenta en segundo término y hasta cierto punto cuestiones de organización y actividades gubernamentales. Debe desde luego tenerse en cuenta que regulan estas cuestiones consideraciones distintas de las financieras, pero no puede olvidarse que ningún Estado puede emprender la ejecución de un programa administrativo, por conveniente que sea, cuyos gastos no puedan cubrirse con los recursos financieros con los que pueda contar. Así, un vasto programa naval se proyecta por razones militares y no financieras. Pero si los recursos del país son insuficientes, la nación habrá de renunciar a las ventajas de tal programa, por muy convenientes que sean.

En este sentido puede decirse que un presupuesto es por su propia índole un prospecto y que su finalidad es presentar un resumen de los hechos necesarios para que en ellos cuajen las políticas del gobierno en cuanto los mismos afecten a su situación financiera.

La práctica presupuestaria ha sufrido la influencia de las relaciones constitucionales sostenidas entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. Hablando en términos generales, la autoridad ejecutiva (aparte de los Estados Unidos) ha sido concebida como dotada de facultades de iniciación y dirección, al paso que la autoridad legislativa es considerada como dotada simplemente de facultades, de decisión y mando definitivo. En los Estados Unidos, no obstante, suele considerarse la legislatura como la autoridad que inicia y determina una política que el poder ejecutivo está obligado a llevar al cabo. Este concepto de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo ha dado por resultado que el presupuesto haya sido un asunto primordial para el Congreso en lugar de serlo para el presidente. El Congreso utiliza a funcionarios administrativos con el fin de obtener la información que habrá de determinar las importantes cuestiones de política que habrán de incumbir al gobierno de acuerdo con el sistema norteamericano. Aquellos funcionarios administrativos actúan como agentes ministeriales del Congreso más bien que

del presidente. De ello resulta que así como en la mayor parte de los demás países el presupuesto es por su naturaleza una proposición o programa sometido bajo su propia responsabilidad por el poder ejecutivo al legislativo, en los Estados Unidos el libro de cálculos presupuestarios, nuestro documento más aproximado a un presupuesto, viene a ser una más o menos bien digerida masa de informes sometida por agentes de la legislatura a la legislatura misma para su apreciación por parte de comités legislativos que permiten a la legislatura idear y decidir la política que habrá de ser llevada al cabo por el poder ejecutivo durante el siguiente periodo presupuestario.

Definición y finalidad del presupuesto. Tal como lo entendemos en el presente estudio, el presupuesto es una proposición que la administración prepara para someterla a la legislatura. La realidad de un presupuesto exigiría un completo cambio de método por el gobierno, es decir, que la rama ejecutiva sometiera a la legislativa una declaración que fuese su informe de mayordomía así como la relación de sus proyectos para lo futuro. Un presupuesto nacional preparado y presentado de este modo llenaría las condiciones de un prospecto. Su finalidad sería presentar en forma sumaria los hechos necesarios para que cuajara en ellos la política del gobierno, así como proporcionar su respaldo financiero. Los resúmenes de hechos incluidos en el presupuesto servirían también de clave o índice para los detalles de transacciones y de cálculos estimativos que habrían de someterse con el presupuesto o que habrían de contenerse en registros e informes de contabilidad.

Una ley de aprobación de partidas que sigue a un presupuesto es una concesión de dinero hecha por la rama legislativa a la rama ejecutiva del gobierno. En el gobierno de los Estados Unidos, en donde el Congreso habitualmente ejercita el derecho de adicionar los cálculos presupuestarios propuestos por el poder ejecutivo, y donde el presidente no tiene el derecho de vetar partidas específicas contenidas en las leyes que aprueban las concesiones de dinero, se hallan generalmente artículos en las leyes aprobatorias de cantidades que difícilmente puede decirse que hayan recibido la aprobación del poder ejecutivo, incluso cuando las leyes, que contienen aquéllos, concediendo cantidades que hayan sido firmadas por el presidente. Pues en muchos casos la aprobación formal en globo por el poder ejecutivo de leyes concediendo cantidades y en que se contienen tales artículos se ha concedido sin que el poder ejecutivo sea en modo alguno responsable por tales artículos o, incluso, esté positivamente opuesto a los mismos. En el caso de que el presidente haya aprobado de esta manera, totalmente, una ley permitiendo la concesión de cantidades, puede, no obstante, mediante instrucciones dirigidas a sus subordinados, evitar que se gaste el dinero público en muchos artículos que él desaprobe, ya que una disposición legal aprobando la concesión de una cantidad suele ser una autorización y no una orden.

La prohibición constitucional de que "no se dispondrá de dinero alguno del tesoro a no ser en cumplimiento de leyes que aprueben partidas para gastos" hace del presupuesto un presupuesto de *mando legislativo* sobre la administración. La ley en que se aprueba la concesión de cantidades como medio legal de poner fondos a la disposición del poder ejecutivo, permite también a éste o a algún funcionario directamente responsable ante el *mismo*

ejercitar *mando administrativo* sobre obligaciones contraídas o gastos hechos por muchos funcionarios y agentes empleados por el gobierno en la dirección de sus negocios.

Cada una de las ramas de los negocios del gobierno es sumamente compleja y técnica. Una de las funciones más importantes de un presupuesto es llenar la necesidad sentida por un medio eficaz gracias al cual -los encargados de la dirección y regulación del proceso técnico y que comprendan las necesidades técnicas del servicio puedan presentar en debida forma a la legislatura y, a través de la misma al pueblo, un bien definido plan o proyecto de trabajo que haya de ser financiado a fin de que el gobierno pueda satisfacer las necesidades del país tal como hayan sido vistas por quienes tienen el deber de servir a tales necesidades.

El Congreso, como cuerpo deliberativo, aun cuando no esté en situación de conocer las exigencias de servicios técnicos, es por razón de carácter representativo el más apto para decir cuestiones de política que exijan el gasto de dinero, es decir, decidir lo que deberá o no emprenderse. Una ley aprobando la concesión de cantidades del dinero público deberá por tanto ser el resultado de la más cuidadosa consideración de ambas ramas del gobierno.

El financiamiento del gobierno pone en ejecución tanto la "disposición de dinero" como la facultad del Congreso para aprobar las partidas de gastos, la primera para proporcionar fondos y la segunda para aprobar gastos. El ejercicio de ambas facultades afecta inmediatamente al bienestar del pueblo. Para tener en cuenta la relación entre "ingresos" y "préstamos" de una parte y el bienestar del pueblo de otra, un presupuesto debe presentar a la consideración del Congreso un definido programa financiero. Para que pueda apreciarse la relación entre las autorizaciones de gastos de un lado y el bienestar del pueblo de otro debe presentarse una definida relación de negocios que hayan de realizarse, o un programa de trabajo.

Las relaciones inmediatas entre la recaudación de ingresos de un lado y el bienestar del pueblo de otro ha sido un tema de constante preocupación nacional desde el primer año en que se organizó el gobierno federal. De hecho, se remonta al periodo revolucionario; fue uno de los principales temas de interés y de la agitación popular que culminó en la Declaración de Independencia. Durante todo el periodo nacional se ha reconocido una política sobre ingresos más o menos definida. Aun cuando no se hayan presentado en forma de presupuesto, políticas definidas concernientes a la relación entre bienestar y recaudación de ingresos han proporcionado una base definida para solicitar el apoyo del cuerpo electoral. Con respecto a los ingresos ha existido una bien definida política de gobierno cuyas huellas pueden apreciarse desde el principio.

Con respecto a la relación entre los gastos del gobierno y el bienestar del pueblo no ha existido una política consciente, ni el tema del financiamiento del gobierno (relación de ingresos y empréstitos a gastos) no ha sido tema que preocupase al público excepto en tiempos de guerra, cuando el problema de la defensa de nuestra integridad nacional ha dependido de la capacidad para financiar las necesidades del gobierno. De ello ha resultado que los Estados Unidos no hayan tenido un programa financiero definido; las canti-

dades votadas por el Congreso han sido consideradas de carácter especial o local en su significación. Solamente en los últimos pocos años ha recibido la atención que merece lo que hiciera el gobierno con su vasta organización y cuantiosos recursos. Tal como dijo el presidente en su reciente mensaje:

"En las controversias políticas se ha supuesto generalmente que el ciudadano individual tiene escaso interés en lo que gaste el gobierno. Ahora que la población se ha hecho más densa, que se han desarrollado grandes ciudades, que el pueblo se ha propuesto vivir en centros congestionados, que los recursos nacionales son frecuentemente objeto de propiedad particular y de dirección privada, y que los medios de transporte y otros servicios públicos son manejados por grandes sociedades, lo que haga el gobierno con cerca de mil millones de dólares al año es de tanto interés para el ciudadano de tipo medio como lo es la manera de obtener esta cantidad de dinero para el uso público."

Es al aspecto de gastos en un presupuesto a lo que este informe ha prestado especial atención.



El siguiente trabajo escogido sobre el progreso de la idea de presupuesto es obra de una distinguida autoridad en la materia, A. E. Buck, quien intervino en los estudios tanto del Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa como en los de la Comisión Hoover. El ensayo aquí reproducido fue escrito a mediados de la década del año veinte y lo presentamos por cuanto resume bien el pensamiento de aquel tiempo acerca de los presupuestos.

En dicho ensayo se relaciona una controversia que surgió entre los defensores del "presupuesto ejecutivo" y los partidarios del "presupuesto legislativo". Esta controversia surgió debido a la natural diferencia de intereses y de modo de ver entre los poderes ejecutivo y legislativo en el sistema de gobierno norteamericano. Los procedimientos presupuestarios tanto de otros tipos de gobierno -aunque sean democráticos- como de las organizaciones de empresas de negocios particulares no encajan fácilmente en los moldes de la vida política norteamericana. La historia de la controversia entre los defensores del presupuesto ejecutivo y los partidarios del presupuesto legislativo es la historia de los intentos por ajustar a la práctica constitucional y política norteamericana las ideas y técnicas sobre presupuestos desarrolladas en otras partes. Esta controversia se ha ido debilitando a medida que se han ido haciendo ajustes y estableciéndose hábitos. Se pregunta: ¿Cuáles son los ajustes que se han hecho, las ideas y los procedimientos presupuestarios distintivamente norteamericanos? y ¿cuáles son los problemas pre-

supuestarios (y otros de carácter fiscal) peculiarmente norteamericanos que perduran en cierto modo sin resolver?

*Desarrollo de la idea de presupuesto
en los Estados Unidos •*

A. E. BUCK

Hace veinte años se prestaba en este país escasa atención a la idea de presupuesto fuera de los círculos académicos. Los jefes políticos no sentían interés por tal idea, Y el pueblo, en general, no sabía nada acerca de ello. únicamente algunas personas, acá y acullá, habían captado la significación de la afirmación de Gladstone: *Los presupuestos no son meramente asuntos de aritmética, sino que por millares de caminos van hasta las raíces de la prosperidad de las personas, la relación de clases y la riqueza de los reinos.* Nuestras ciudades estaban gastando dinero, unos millares, unos millones de dólares anualmente, con escasa o ninguna idea sobre de dónde habrían de salir o ele lo que iba a obtener por ellos. Los Estados estaban procediendo de una fuma todavía más fortuita que muchas ciudades. El gobierno nacional estaba en la cima de la era del favoritismo económico.

Era tal la general apatía que en aquellos días prevalecía hacia el tema de las finanzas gubernamentales, que los periodistas no concedían valor alguno a los acontecimientos financieros. Cuando a un editor de Nueva York se le pedía que convirtiese su periódico en el medio de información para el pueblo acerca del presupuesto municipal, decía: "Esto no se puede hacer. Nosotros no *hacemos* noticias; nosotros imprimimos noticias."

Puede que tuviera razón el editor; pero las cosas han cambiado a partir de entonces. Cuando el presidente Coolidge envió su presupuesto al Congreso el 10 de diciembre de 1923, los periódicos de todo el país publicaron artículos sobre ello en primera plana. Muchos de ellos comentaron en sus editoriales el plan del presupuesto del Presidente para los gastos y la reducción en los impuestos. Algunos periódicos reprodujeron determinadas cifras y tablas del presupuesto. El mensaje sobre el presupuesto del Presidente pareció en ciertos aspectos opacar su mensaje general al Congreso. Análoga publicidad, aunque quizá no tan vibrante, se ha dado recientemente a los presupuestos de ciertos Estados y ciudades. ¿Hace falta buscar nuevas pruebas demostrativas de que las cosas han cambiado?

Cómo se difundió en este país la idea de los presupuestos

¿Cómo se había producido este cambio? Al principio fueron pocas las personas inteligentes que hablaran de la necesidad de un planeamiento sistemático del financiamiento del gobierno. Éstas ponían de manifiesto las

• De *Annals*,^{*} vol. 113 (mayo, 1924), págs. 31-39. Un tanto abreviado. Reproducido por autorización de *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*.

ventajas de la preparación de presupuestos propia de los países europeos. **Explicaban** las cualidades esenciales de un buen presupuesto, y esbozaban los procedimientos presupuestarios aplicados a nuestro sistema de gobierno. Pronto se interesaron otras personas por la idea del presupuesto y comenzaron a hablar de ello. Entonces, como comenzase a sentirse la carga de los gobiernos locales, hubo organismos cívicos que prohicieran la idea. Se organizaron oficinas de investigaciones municipales para estudiar las necesidades financieras, la organización y los métodos de los gobiernos municipales. La más antigua de ellas, la Oficina de Nueva York de Investigaciones Municipales, comenzó inmediatamente de ser organizada en 1906 a estudiar las necesidades presupuestarias de la ciudad de Nueva York. Entre sus primeros informes figuró uno sobre "preparación de un presupuesto municipal", publicado en 1907. La frase inicial de este informe decía como sigue: "Ningún documento puede expresar en forma tan condensada tantos hechos significativos acerca de las necesidades de la comunidad así como los esfuerzos del gobierno para hacer frente a esas necesidades como un presupuesto debidamente formulado." Este informe constituyó quizá el primer esfuerzo, gracias a un cuidadoso análisis de la situación local, por introducir en el país la necesidad de la aplicación al gobierno de métodos presupuestarios. Puede considerarse como el inicio en esta nación de la campaña para instruir al público acerca de la idea de presupuesto.

La mayor aportación individual a la literatura de esta campaña fue la de la Comisión de Economía y Eficiencia del presidente Taft. Esta Comisión fue organizada en 1910 bajo la presidencia de Frederick A. Cleveland. Durante los dos años en que la comisión continuó sus labores se realizaron trabajos de investigación acerca de la organización, la administración y el procedimiento financiero del gobierno nacional. Uno de los más importantes entre tales estudios fue el informe de la Comisión sobre "la necesidad de un presupuesto nacional", que el presidente Taft envió al Congreso con su aprobación el 27 de junio de 1912. Este informe inició el movimiento que nueve años más tarde había de dar por resultado la aprobación de la Ley del Presupuesto Nacional .

La labor de la Comisión Taft tuvo una profunda influencia en los Estados. De hecho, muchos de los Estados crearon inmediatamente comisiones de economía y eficiencia para hacer estudios acerca de su organización y sus métodos administrativos, Siguieron otros hasta que más de la mitad de los Estados hubieron creado tales comisiones. Las más importantes de éstas, desde el punto de vista de informes que diesen luz acerca de organización, métodos administrativos y procedimientos fiscales, fueron las de Illinois, Nueva York y Massachusetts. Prácticamente, todas *estas* comisiones recomendaban, en tre otras cosas, la implantación de un sistema de presupuesto estatal. Esta recomendación, en la mayor parte de los *casos*, fue la primera en recibir seria consideración.

Con el desarrollo de las nuevas formas del gobierno municipal, o sea, la Comisión o concejo, el administrador y el presidente municipal o alcalde central, Comenzó el presupuesto a desempeñar un papel importante en las finanzas municipales. La campaña realizada durante los últimos diez años en

favor de la forma de gobierno municipal basada en el administrador ha dado especial importancia al valor del procedimiento presupuestario. La rápida difusión de esta forma de gobierno municipal ha dado gran impulso a la idea de presupuesto aplicada a municipalidades e incluso a condados.

Diferentes teorías acerca del presupuesto

Antes de que la campaña encaminada a la adopción de la idea de presupuesto hubiera progresado de modo sensible, podía claramente apreciarse que muchos de los adelantos en la organización y los métodos de nuestros diversos gobiernos, especialmente gobiernos estatales, se habían orientado decididamente en dirección más contraria que propicia al planeamiento y regulación de presupuestos. Resultaba evidente para aquellos que habían hecho un detenido estudio de la cuestión que habría que hacer bastante más que limitarse a aprobar una ley presupuestaria si había de implantarse con plena eficacia el procedimiento del presupuesto. Se había llegado a un acuerdo; pero cuando hubo de determinarse con precisión lo que habría de hacerse surgió una manifiesta diferencia de opiniones, de lo cual resultó que los partidarios de la idea del presupuesto se dividieron en dos grupos. Un grupo sostenía que el presupuesto debía prepararse y someterse al cuerpo legislativo por el ejecutivo, que era el que había de aplicar el presupuesto después de su aprobación, y que deberían ajustarse la maquinaria administrativa y el procedimiento legislativo de suerte que se concediese la dirección al poder ejecutivo. Esto es lo que se denominó "presupuesto ejecutivo". El otro grupo sostenía que un presupuesto tal engrandecería el poder ejecutivo y minimizaría el legislativo y, toda vez que los miembros del poder ejecutivo eran los representantes del pueblo, conduciría en último tiempo a reducir la soberanía popular. Este grupo aspiraba a hacer del cuerpo legislativo, o de un organismo en que éste estuviese representado juntamente con la administración, la autoridad encargada de preparar el presupuesto. Cierto número de Estados y de ciudades aceptaron este último criterio, toda vez que podría adoptarse sin que ello implicase grandes cambios en la organización existente y en la organización y los métodos del gobierno. Pero los resultados fueron desfavorables en muchos casos, tanto más cuanto que los defensores del plan proyectaban reforzarlo estableciendo un medio para la dirección del cuerpo legislativo y haciendo que la administración fuera directamente responsable ante el mismo. Este es el sistema que trataron de establecer en el Estado de Wisconsin Charles McCarthy y sus partidarios. Aunque sin éxito, este intento colocó al segundo grupo alrededor del punto en que se hallaba esencialmente de acuerdo con el primero. Ambos trataban de atribuir la responsabilidad en la dirección al gobierno, especialmente por lo que respecta a la formulación y la ejecución del plan presupuestario. La dirección podía encomendarse a un organismo ejecutivo independiente del legislativo y directamente responsable ante el pueblo, o podría encomendarse a un organismo ejecutivo elegido por el legislativo y responsable a través de éste ante el pueblo. Mientras el primer tipo de dirección se halla en armonía con nuestro presente sistema constitucional, parece el segundo estar más de acuerdo con recientes progresos, especialmente en el gobierno municipal. Sean eua-

les fueren los cambios futuros que puedan producirse en este respecto, hay una Cosa que parece cierta: el jefe del ejecutivo, aun cuando elegido, continuará ocupando una posición importante tanto en la formulación del proyecto de presupuesto como en la ejecución del mismo. Es éste un principio básico del sistema presupuestario que ya está francamente establecido en este país.

Se ha discutido no poco acerca de lo que implique exactamente el "presupuesto ejecutivo". Han sostenido algunos que un sistema presupuestario no es "ejecutivo", aun cuando el poder ejecutivo prepare el proyecto de presupuesto, a menos que las facultades de la legislatura se limiten a introducir cambios en el proyecto tal como sea presentado por el ejecutivo. La limitación de las facultades del organismo legislativo a aprobar los proyectos presupuestarios del ejecutivo se justifica con base en las **prácticas** presupuestarias inglesas. Si bien es cierto que el presupuesto inglés, tal como es presentado por el poder ejecutivo nunca es aumentado y raras veces es reducido por acción de la cámara de los comunes, también es cierto que la relación entre el poder ejecutivo inglés y el cuerpo legislativo es totalmente distinta de la existente entre el poder ejecutivo y la legislatura en este país. En Inglaterra el poder ejecutivo, es decir, el primer ministro y su gabinete, forma en realidad parte del cuerpo legislativo, como una especie de comité dominante de este cuerpo. El primer ministro, como cabeza de este comité, no sólo es el jefe ejecutivo del gobierno, sino también jefe responsable de la cámara de los comunes. Cuando pierde esta jefatura su gabinete cae, y su lugar es ocupado por otro que asume la responsabilidad de formar un nuevo gabinete y hacerse cargo de la jefatura. La situación, por tanto, es totalmente distinta de la que prevalece en nuestros gobiernos nacional y estatales. Aquí, el poder ejecutivo, por disposición constitucional, es totalmente independiente del legislativo. Su jefe no es un miembro del cuerpo legislativo. No está directamente relacionado con ninguna de sus comisiones; ni siquiera es integrante al mismo partido a que pertenece la mayoría de los miembros legislativos; no puede legalmente regular la política legislativa. Bajo una organización tan fundamentalmente distinta no resulta aplicable el sistema presupuestario inglés. Si hubiera de adoptarse en este país el sistema de presupuesto inglés, habría que establecer un nuevo tipo de relaciones, que **exigirían** básicos cambios constitucionales, entre los poderes ejecutivo y legislativo. No podríamos gozar de las ventajas del sistema inglés con simplemente introducir una enmienda presupuestaria en nuestras actuales constituciones, restringiendo la acción de la legislatura en la aprobación de cantidades para tales o cuales fines...

Elementos esenciales del sistema presupuestario

Hay ciertos elementos esenciales del sistema presupuestario que pueden esbozarse brevemente. Muchos de ellos han tenido pleno desarrollo y todos han sido más o menos generalmente aceptados. Servirían de base para trabajar en un ulterior desarrollo del sistema presupuestario.

1. *Dirección responsable del poder ejecutivo.* Esto ha sido considerado Como el primer elemento esencial del sistema presupuestario. Alguien ha de tener la responsabilidad de formular el proyecto de presupuesto y presen-

tarlo a la decisión del cuerpo legislativo. Una vez aprobado por éste, debe haber alguien encargado de ponerlo en ejecución. Ha demostrado la experiencia que el sistema presupuestario es más eficaz cuando la persona o el grupo de personas que formule el proyecto de presupuesto se encarga de ponerlo en ejecución. Este deber, por lo tanto, ha de recaer lógicamente en el poder ejecutivo. Así pues, resulta necesario desde el punto de vista presupuestario que la dirección del poder ejecutivo sea real y efectiva. Sabemos que cuando una persona ha de poner en ejecución un proyecto por ella formulado es más lógico que ponga mayor cuidado en la preparación del proyecto, y esto es especialmente cierto cuando el proyecto ha de ser aprobado por un organismo independiente antes de entrar en vigor. Esta situación tiende por sí misma a imponer una considerable dosis de responsabilidad en el poder ejecutivo por lo que respecta al programa presupuestario. Pero hay algunas cuestiones importantes en relación con esto que todavía no han sido planteadas.

Si bien el jefe del poder ejecutivo, especialmente en nuestros gobiernos nacional y estatales, es directamente responsable ante el pueblo por el cargo que desempeña, no está obligado a obedecer los deseos del pueblo mientras desempeñe el cargo. Esto se debe en gran parte al hecho de que el jefe del poder ejecutivo es elegido por un término fijo y es independiente del cuerpo legislativo. Se han formulado diversas proposiciones en armonía con nuestro sistema constitucional para remediar esta situación. Se ha propuesto, como se indica en un lugar anterior del presente artículo, que revisemos nuestro sistema constitucional a fin de establecer entre las ramas ejecutiva y legislativa las mismas relaciones que existen en Inglaterra.

2. *Ayuda de una plana mayor.* Hemos descubierto que los pormenores en la preparación de un presupuesto requieren especial asistencia o ayuda de una plana mayor, es decir, de una persona o un grupo de personas, según la magnitud del gobierno, que puedan dedicar su atención exclusivamente a la reunión de datos para el presupuesto y ayuden al jefe del ejecutivo en la formulación del proyecto de presupuesto. El negociado de presupuestos del gobierno nacional y los departamentos de finanzas y otras agencias de los gobiernos de muchos Estados y ciudades han proporcionado el personal competente que preste la ayuda a que nos referimos.

3. *Extensa y cuidadosa información presupuestaria.* Esta es la base sobre la cual se edifica el proyecto de presupuesto. La información presupuestaria debe ser cuidadosa y digna de confianza. Debería ser de un carácter tal que indicase claramente el alcance del trabajo y los resultados de las diversas actividades del gobierno. Al preparar el presupuesto hay que saber cuatro cosas: *a)* El trabajo que ha de realizar el gobierno (actividad); *b)* la agencia del gobierno que habrá de realizar dicho trabajo (unidad de organización); *c)* lo que costará el trabajo (expresado en términos de compras, coste de operación, y resultados), y *d)* cómo se podrá cubrir el coste (con ingresos, empréstitos, etc.).

El trabajo que el gobierno está realizando, o cuya realización emprenderá, es en gran parte materia de política pública. No obstante, tal política afecta directamente al presupuesto, como demuestra el rápido aumento de lo que

cuesta el gobierno debido a nuevas y ampliadas actividades. Esto indica la creciente necesidad de presupuestos proyectados científicamente como un medio de mantener el equilibrio entre los ingresos y los egresos del gobierno.

Obvias son las razones por las que haya de proyectarse el trabajo con referencia a determinado departamento o división del gobierno. No puede hacerse el trabajo sin que se encargue de ello alguna agencia responsable. No puede determinarse con precisión el coste del trabajo mientras no se haya estudiado lo que la agencia que ha de ejecutarlo requiera en cuanto a servicios, artículos y demás. La organización y los métodos de tales agencias son de vital importancia en la preparación del presupuesto, ya que influyen directamente en el coste y en el carácter de los servicios que han de prestar.

Para determinar lo que hayan de costar los trabajos del gobierno a los fines de preparación del presupuesto, hay tres métodos de cálculo: *a)* Por medio del análisis de compras, es decir, de los servicios, artículos y demás que ha de comprar el gobierno para realizar su trabajo; *b)* por medio de un análisis de la operación de los departamentos, divisiones y agencias gubernamentales, y *c)* por medio de un análisis de los resultados actuales del servicio departamental e institucional.

Hasta el tiempo presente, toda la información obtenible para fines presupuestarios se ha basado prácticamente en el análisis de las compras. Las estimaciones presupuestarias presentan con más o menos detalle las necesidades departamentales e institucionales en términos de servicios, artículos, propiedades y obligaciones y comparan esas necesidades con los gastos pasados y presentes cubiertos por las mismas cosas. Esas estimaciones se basan en informes registrados por el sistema de contabilidad, la mayor parte de los cuales se relacionan únicamente con transacciones resultantes de compras y de pagos hechos por el gobierno. En tiempos anteriores se hicieron no pocos esfuerzos encaminados principalmente a clasificar y sistematizar esta información. Como resultado de ello sabemos con precisión lo que cuesta comprar los servicios, artículos, propiedades y demás que hacen falta para la marcha de un departamento del gobierno, pero tenemos escasa o ninguna información acerca de cómo emplea el departamento esas cosas o de los resultados que obtiene.

Un análisis de lo que cuesta la realización de las diversas clases de trabajo bajo diferentes departamentos y agencias del gobierno, expresado en unidades Comparables, sería muy valioso para determinar las necesidades presupuestarias. Algo es lo que se ha hecho ya en este sentido en algunos campos del trabajo gubernamental, pero la información de este modo obtenida no ha sido empleada en modo alguno para formular el presupuesto. Tal información haría posible preparar el presupuesto de manera que reflejase el trabajo por realizar así como las cosas que haya que comprar. Sería también de gran valor para el administrador al dar cumplimiento a lo previsto en el presupuesto.

Un análisis de los resultados actuales de los servicios del gobierno parece más importante que cualquier otro medio para determinar lo que cuestan las diversas actividades y la comparación con las demandas contenidas en el presupuesto para poder realizar tales actividades. Los ciudadanos y contribuyentes están interesados no en mantener un elaborado mecanismo guberna-

mental sino en la obtención de resultados beneficiosos para la comunidad. El hecho de que una ciudad se encargue del servicio de extinción de incendios, que tenga en el departamento de seguridad pública una división de prevención de incendios, que emplee un grupo de inspectores para trabajar en dicha división, que cueste ello en salarios y otros gastos setenta mil dólares al año, y que los inspectores practiquen 500 inspecciones al año, no es un índice del valor del trabajo. Este índice debe deducirse de otros factores tales como la eliminación de los riesgos de incendio y la reducción en las pérdidas de vidas y de bienes. En otras palabras, tal índice ha de deducirse de los resultados. Pocos son solamente los intentos realizados para analizar las actividades del gobierno y medir sus resultados. Esto presenta un campo difícil pero al mismo tiempo fructífero para las investigaciones gubernamentales. Un sencillo y científico medio para medir los resultados de las actividades del gobierno sería de un valor inestimable para las finalidades presupuestarias.

4. *Plan completo para presupuestos.* A ningún documento puede darse en justicia el nombre de presupuesto si no contiene un plan completo de gastos proyectados para un determinado periodo y equilibra estos gastos con los medios de financiamiento estimados. Es decir, con los ingresos del gobierno. En esto estriba el principal valor de un presupuesto, pues muestra un cuadro completo de las finanzas gubernamentales. El presupuesto debe estar formulado y resumido de manera que este cuadro pueda ser claramente apreciado por ciudadanos y contribuyentes. Ya se han hecho considerables progresos en esta dirección. Tenemos ahora varios presupuestos estatales y municipales que presentan claramente planes completos y comprensibles.

En ocasiones se ha discutido no poco sobre el tema del "presupuesto separado", y en algunas partes del país continúa aún esta discusión. Parece haber surgido principalmente del hecho de no establecerse distinción entre el presupuesto y la ley de aprobación de gastos por el Congreso. Los dos documentos deben estar separados y ser distintos, aunque algunas veces se confundan, especialmente en algunas de las ciudades en que el único documento producido es una ordenanza segregada de cantidades aprobadas. La finalidad de un presupuesto es presentar un plan financiero y dar una información completa y detallada con respecto al mismo; la finalidad de la ley u ordenanza de aprobación de cantidades por el Congreso es presentar el aspecto de gastos del presupuesto en la forma necesaria para incluirlo en la ley. El primero, por tanto, debe ser separado, pero el segundo no forzosamente debe serlo. La experiencia demuestra que cuando se han hecho los debidos arreglos para administrar y regular los gastos las cantidades votadas por el Congreso deben aparecer en una suma global y no en forma detallada o separada.

5. *Elaborando un programa de mejoramiento.* El proyecto de presupuesto abarca un determinado periodo, es decir, un año o dos. Esta limitación en cuanto al tiempo es necesaria a fin de que las estimaciones de los gastos por realizar sean lo más precisas posibles y permitir que las cantidades votadas por el Congreso para cubrirlos puedan proceder de ingresos previstos o anticipados. Pero de esto no se deduce necesariamente que el planeamiento

para financiar al gobierno haya de limitarse a las necesidades inmediatas expresadas en el presupuesto. Debe tenerse, desde luego, una visión mucho más amplia de las necesidades del gobierno, especialmente de aquellas que se refieran a mejoras públicas. Pueden descubrirse en casi todos los gobiernos -nacional, estatal o municipal- obras públicas que se han construido sin que respondieran a necesidades públicas o que se emprendieran sin llegar nunca a terminarse, costosa prueba de un desenvolvimiento sin plan. No hemos de admirarnos de que las cargas fiscales continúen amontonándose cuando se emplean métodos tan atolondrados para resolver los problemas de gobierno. Lo que cuesten los proyectos de construcción no puede distribuirse equitativamente entre un periodo de varios años sin un planeamiento previo. Y lo cierto es que una distribución adecuada habría de determinar que no resultasen sobrecargados los contribuyentes.

Los programas de construcciones o mejoras deben ser cuidadosamente preparados por el gobierno y extenderse a un periodo de cinco o seis años. Deberían aplicarse a mejoras públicas, incluyendo el desarrollo de instalaciones institucionales. Cuando se adoptan tales programas, las materias relacionadas con el desenvolvimiento y financiamiento de mejoras permanentes están prácticamente resueltas por lo que respecta al presupuesto anual. Pocas son las ciudades que hayan elaborado y aprobado programas de mejoras que abarquen un periodo de más de cinco años. Algunos Estados tienen planes análogos con referencia al desarrollo institucional y a la construcción de caminos. No obstante, en conjunto, son pocos los que han seguido esta dirección.

6. *Procedimiento abierto por el cuerpo legislativo responsable.* Parece que en los últimos años se ha reducido no poco la confianza de la gente en los cuerpos legislativos. Esto viene indicado por la reciente tendencia de nuestros gobiernos estatales en favor del aumento de la importancia y el poder del jefe del ejecutivo. Esto, en algunos Estados, ha producido una grave reducción en las facultades de la legislatura, especialmente por lo que respecta a la aprobación de cantidades por el Congreso. Pero no se ha logrado gran cosa con esta reducción en las facultades de la legislatura. Lo cierto es que nos hemos limitado a eludir el problema principal. Es decir, una reorganización de nuestras legislaturas estatales mediante la adopción del sistema unicameral, el fomento de la cooperación entre las ramas ejecutiva y legislativa, reduciendo el número de las comisiones legislativas y organizándolas de acuerdo con lineamientos que les atribuyan mayores funciones administrativas, reduciendo el "papeleo" del procedimiento legislativo e instituyendo abierta y sobre todo amplia consideración de todas las medidas importantes. Esto podría hacerse en cada uno de los Estados y estaría de acuerdo con nuestro sistema constitucional.

Desde luego, hemos hecho ya progresos en este sentido con nuestros concejos municipales. El concejo municipal bicameral es ya considerado como una cosa del pasado. El reducido concejo unicameral ha pasado a sustituirlo, y de ello ha resultado un visible mejoramiento en nuestro procedimiento legislativo municipal. Un cuerpo legislativo acertadamente organizado, un presupuesto cuidadosamente preparado, y extensa publicidad sobre materias finan-

éferas, evitarán el rezago oficinesco y acabarán con el favoritismo provinciano. Las restricciones, ya sean constitucionales o de otra índole, no impedirán esas cosas bajo nuestro actual sistema legislativo.

7. *Un calendario financiero.* Esto se aplica más especialmente a los gobiernos locales. Un calendario financiero permite un cuidadoso ajuste al año fiscal del tiempo para la preparación y aprobación del presupuesto y la fijación y recaudación de impuestos. En fin, el presupuesto debe aprobarse antes de que comience el periodo fiscal a que habrá de aplicarse, de suerte que puedan terminarse las cuentas necesarias y hacerse los arreglos oportunos por el ejecutivo para la aplicación del plan presupuestario. Los impuestos, o un primer plazo de los mismos, deberán ser pagaderos poco después del comienzo del año fiscal. Esto permitirá al gobierno hacer frente a sus necesidades y evitará tener que hacer empréstitos provisionales para financiar sus gastos corrientes. Muchas veces es necesario cambiar el año fiscal a fin de preparar un calendario financiero satisfactorio. La mayor parte de los Estados han adoptado el año fiscal federal, que va del primero de julio al 30 de junio, y muchas ciudades utilizan el mismo periodo. No obstante, el año natural del calendario es más generalmente usado por las ciudades como año fiscal.

8. *Fiscalización efectiva sobre la ejecución del plan presupuestario.* Por importante que sea la preparación del proyecto de presupuesto, lo es más todavía que su plan sea efectivamente ejecutado. Es preciso contar con la debida autoridad y fiscalización ejecutiva para poner el plan en ejecución. Debe establecerse intervención fiscal en las cuentas y asegurar además que los gastos del gobierno se están haciendo de acuerdo con el plan presupuestario. Esta fiscalización debe extenderse a una cuidadosa comprobación de las rentas y los ingresos del gobierno. A medida que se vaya ejecutando el plan presupuestario, deberán consignarse y clasificarse todos los informes con vistas a la preparación del siguiente presupuesto. Una vez aprobado el presupuesto, deberá éste ajustarse rígidamente a través de todo el periodo en que haya de aplicarse, a menos que surja alguna circunstancia extraordinaria que haga necesarios algunos cambios. De no ocurrir ésto, la preparación de un presupuesto es cosa fácil y el plan presupuestario es poco más que un juego de niños.

Desenvolvimiento de la teoría presupuestaria

La teoría y la práctica presupuestaria en los Estados Unidos pueden a grandes rasgos dividirse en dos fases o periodos. Simbólicamente, si no con exactitud, el primero de esos periodos termina y el segundo comienza con la fecha 1933, año en que se inauguró el Nuevo Trato (*New Deal*). El primer periodo, que constituye el tema del capítulo precedente, tuvo como conceptos centrales sistema, economía, honestidad y contabilidad popular. El segundo periodo, que es tema del presente capítulo, tiene como conceptos centrales planeamiento, política pública y dirección ejecutiva.

En el periodo que se inició en 1933 los conceptos y técnicas del periodo anterior fueron, no tanto descartados, cuanto revalorizados y suplementados. Diversos son los acontecimientos a que se debió el cambio en la perspectiva presupuestaria. Uno de ellos fue la depresión que siguió a 1929, la cual fue causa del gran cambio producido en el clima político y que va asociado con la expresión *New Deal* o Nuevo Trato, clima mucho más acogedor para la actuación gubernamental enérgica y en gran escala. Al mismo tiempo tuvo lugar el desarrollo y la popularización de doctrinas económicas que proporcionasen una justificación o racionalización del vigoroso empleo de facultades financieras gubernamentales para estimular y regularizar la vida económica de la nación. Al mismo tiempo tuvo lugar también un ulterior desarrollo y aceptación de teorías sobre administración pública favorables al aumento de facultades del poder ejecutivo y que proporcionaron a éste adecuados "instrumentos de dirección".

En el clima de opinión creado por tales acontecimientos, sufrieron los viejos conceptos presupuestarios un cambio de importancia. La economía, por ejemplo, ya no se interpretaba más teniendo en cuenta solamente los pequeños gastos y en relación con presupuestos anuales equilibrados, sino en términos de los "económicamente

deseables" -aunque quizá grandes- gastos, y administración eficiente de funciones y programas, fueren cuales fueren sus dimensiones. Al mismo tiempo comenzaron nuevos conceptos a modificar y completar los viejos. "Planeamiento", por ejemplo, si bien inherente, cuando menos de manera rudimentaria, a toda idea de presupuesto, comenzó entonces, durante los años de depresión y guerra, a considerarse como una importante función, esencial para el bienestar personal y la supervivencia de la nación, y bajo esta perspectiva, la preparación de presupuestos pasó a ser un aspecto del planeamiento, y no al contrario. En el informe del Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa de 1937 comenzaron a destacarse claramente los rasgos del nuevo modo de pensar. y en el escenario federal, el notable desarrollo del negociado de presupuestos como un "utensilio administrativo" y un importante foco de orientaciones políticas demuestra que la nueva ideología cuajó y se tradujo en realidad práctica.

El primero de los dos trabajos seleccionados a continuación, debido al profesor Arthur N. Holcombe, no es más que una introducción al estudio de "Over-all Financial Planning through the Bureau of the Budget" (Planeamiento financiero general a través del negociado de presupuestos). Pero, aunque breve, refleja el tono y la tendencia de la mayor parte de las ideas sobre presupuestos de los últimos años que han aparecido en la literatura profesional de la administración pública.

El segundo de los trabajos seleccionados, debido a Harold D. Smith, a la sazón director del Negociado Federal de Presupuestos. Escrito por Smith en 1944 cuando estaba en la cima de una brillante carrera en asuntos fiscales del gobierno, este ensayo es un notable intento por revisar y reconciliar los nuevos con los viejos conceptos presupuestarios.

Las ideas surgidas con motivo de los recientes progresos en materia de presupuestos llegan hasta los cimientos de nuestra vida económica y política. En el aspecto económico, las ideas involucradas en las recientes teorías fiscales encuentran con frecuencia profunda división no sólo entre el público en general sino entre competentes economistas profesionales. Por parte del gobierno no son los problemas menos importantes; lo que para las personas sin imaginación pueden parecer materias de "pura mecánica" implican la preservación y evolución de la democracia. Se pregunta: ¿Es la importancia dada recientemente al presupuesto como instrumento de administración ejecutiva un desarrollo genuino o falso del gobierno democrático? ¿Qué términos y condiciones especiales nos deparan factores peculiarmente norteamericanos para contestar con acierto esta pregunta?

*Planeamiento financiero general por medio
del negociado de presupuestos •*

ARTHUR N. HOLCOMBE

Hablando hace un año en la reunión de la Asociación de Ciencia Política Norteamericana, Harold D. Smith, director de presupuestos, describió la reorganización del negociado de presupuestos a partir de su transferencia a la Oficina Ejecutiva del Presidente, y estudió su nuevo papel en la administración federal. Rechazó francamente el criterio de "perro de presa del Tesoro" aplicado a las funciones del negociado e impugnó vigorosamente a aquellos críticos de la dirección administrativa bajo la presente administración que querrían matar al "perro de presa" por no haber éste reducido los gastos federales. Cree el señor Holcombe que el nuevo papel del presupuesto ejecutivo habría de consistir en servir como "un utensilio de la democracia". Conociendo el presupuesto como un "medio de consolidar los diversos intereses, objetivos, deseos y necesidades de nuestros ciudadanos en un programa gracias al cual puedan lograr seguridad, conveniencia y bienestar", el director Smith pone de manifiesto su importancia como "el único y más importante documento actual que haga referencia a los asuntos económicos y sociales del pueblo".

Las personas que se dedican al estudio de la ciencia política no pueden menos que estar satisfechas de los progresos realizados en Washington durante los últimos años en materia presupuestaria. Hace cuatro años el Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa hizo notar en su informe los graves defectos del sistema de administración financiera a la sazón en uso y recomendó ciertas mejoras. A partir de entonces, el Negociado de Presupuestos fue transferido del Departamento de Tesorería a la Oficina Ejecutiva del Presidente, y el Director de Presupuestos ha venido a ser uno de los más próximos consejeros administrativos del Presidente. Las cantidades votadas para el sostenimiento del negociado se han cuadruplicado, y el personal del negociado ha sido, proporcionalmente, reforzado en número y calidad. A consecuencia de estos cambios y mejoras se halla en la actualidad el negociado de presupuestos en una posición mucho mejor que nunca para cumplir los fines por los que fue creado.

Más importante que el incremento de las cantidades votadas para el negociado y su personal es el cambio en el concepto relativo a su misión. El Negociado nació en unos momentos en que a lo que se daba más importancia en Washington eran las rebajas y las transferencias. Por ejemplo así como por precepto los antiguos directores de presupuestos proyectaban dar impulso y dirección al espíritu del momento. En la dirección del negociado mismo la economía se convertía en mezquindad, y los mejores resultados de

• *Public Administration Review*, vol. 1 (primavera, 1941), págs. 225-230 (las páginas 225-226 citadas más abajo). Abreviado. Reproducido con autorización del autor y de *Public Administration Review*.

la eficiencia administrativa en los asuntos generales de gobierno eran opacados por el afán de hacer economías insignificantes en el proceso de la formulación de presupuestos. Equilibrar el presupuesto año tras año, o mejor todavía, lograr un superávit de ingresos sobre gastos, y pagar la deuda pública, eran los objetivos que se fijaban los directores de presupuestos, haciendo caso omiso de las relaciones entre las finanzas públicas y el bienestar general.

Nuevas bases de política presupuestaria

La actual política presupuestaria del gobierno federal se basa en una mejor comprensión de las responsabilidades del gobierno en el mundo moderno. Si el gobierno obtiene beneficios no puede contarse con ellos año tras año, como ocurre en los negocios privados. El problema de equilibrar el presupuesto se funde con el mayor problema de mantener el equilibrio de la economía nacional en su conjunto. No es solamente el desembolso de capitales en obras públicas duraderas lo que hay que tener en cuenta para periodos más largos que aquellos en que esté vigente un presupuesto, sino también aquellas inversiones más especulativas encaminadas a mantener el equilibrio de la economía norteamericana en las sucesivas fases del ciclo de los negocios. Puede haber profundas razones políticas para sincronizar la votación de cantidades para gastos con la rotación periódica de la tierra alrededor del sol. Pero el ciclo de las estaciones es demasiado corto para equilibrar los libros que reflejen la fiscalización gubernamental de una economía en que la empresa administrativa pública ha de ir rápidamente en ayuda del tradicional sistema de empresa privada.

El reconocimiento de que la política financiera debe adaptarse a las necesidades de la economía contemporánea y, por tanto, debe engranarse en el ciclo de los negocios, supone la aceptación del nuevo papel del que habló el director Smith y que en la administración federal corresponde al negociado de presupuestos. La más importante decisión con respecto a la política financiera que el presidente, ayudado por el director de presupuestos, ha de llevar al cabo cada año, no consiste en que recomiende que el presupuesto resulte equilibrado o se aplique sobre la base de superávit o de déficit. Bajo un sistema de enérgica empresa administrativa pública las inversiones del Estado para el fomento de las instalaciones productivas del país deben aumentar año tras año si el pueblo ha de gozar de los beneficios de una economía dinámica y no estática, y el presupuesto no deberá nunca estar equilibrado en el sentido estricto de la expresión. Las decisiones importantes en la política financiera de tal Estado implican una opción entre los diversos fines a los que pueden dedicarse las inversiones de capital. Implican también una elección entre las diversas proporciones en el esfuerzo que debe dirigirse hacia futuras satisfacciones.

Tales decisiones se reflejan en toda la economía nacional. Implican cierto sentido de dirección, cierto concepto acerca de la clase de sociedad que se halla en proceso de construcción. Implican de manera todavía más inmediata el problema de la reciprocidad de relaciones entre los sectores privado y público de la economía. ¿Qué efecto producirán los planes financieros del gobierno en los planes de los agricultores y los hombres de negocios, en las aspi-

raciones de los obreros y los campesinos asalariados, en la corriente del dinero privado a través de los canales de inversión, en el proceso general de la creación de capitales, en las fluctuaciones del ciclo de los negocios, y en el volumen y distribución de los ingresos nacionales? ¿Qué efecto producirían los planes financieros del gobierno en las fortunas de los partidos políticos y de los candidatos a los cargos públicos cuyos intereses se propusieron primordialmente respaldar los partidos?

Contestar a estas preguntas no supone que haya respuestas fáciles, o que un cuerpo integrado por consejeros de gran competencia logre siempre un acuerdo unánime en su análisis o en sus recomendaciones o que, aunque llegasen a un acuerdo, estuviesen siempre en lo cierto. La omnipotencia y la infalibilidad son cosas que no cabe esperar. Lo que sí que podemos anticipar es que la organización de una ideología inteligente para tratar de esos problemas nos proporcionará más prometedores lineamientos para la actuación que las improvisaciones casuales en que el presidente se vería obligado a apoyarse si se careciese de tal ideología. La importancia estratégica de la política financiera del gobierno al fijar las condiciones de toda la economía nacional bien puede justificar todo el ingenio y el esfuerzo que se consagren al planeamiento de tal política. Lo que una tarea precisa confía al negociado de presupuestos como principal auxiliar del presidente en el sostenimiento de la democracia se pone de manifiesto al advertirse que un programa general de preparación para la guerra presenta un problema relativamente sencillo en un planeamiento de tipo complejo que pasará a ser normal en su sistema de tiempo de paz de enérgica empresa pública.

El presupuesto como un instrumento de fiscalización legislativa y dirección ejecutiva •

HAROLD D. SMITH

La relación entre las ramas legislativa y ejecutiva determina en gran parte el éxito o el fracaso de un gobierno democrático. De aquí que el presupuesto, debido a que es al mismo tiempo el más importante instrumento de fiscalización legislativa y de dirección ejecutiva, se encuentre en la misma médula del gobierno democrático. Ninguna persona que deje de reconocer esta doble función podrá apreciar la verdadera significación de los presupuestos ni apreciar la dificultad de los problemas que hay que resolver en relación con ello.

¿Cómo puede el presupuesto servir a ambos objetivos? Si se analiza superficialmente parecerá que los objetivos de fiscalización legislativa y dirección ejecutiva son contradictorios. Un presupuesto que esté primordialmente ideado como un instrumento de fiscalización legislativa parece que haya de desjarretar la administración y restar eficiencia en la dirección ejecutiva. Por otra parte, un presupuesto que deje plena libertad de acción y facultad discrecional a la dirección ejecutiva parece que habrá de ser mucho menos efectivo como medio de fiscalización legislativa.

• *Public Administration Review*, vol. VI (verano de 1944), págs. 181-188. Reproducido con autorización de *Public Administration Review*.

No niego que exista algún conflicto entre esos dos objetivos, pero creo que este conflicto puede conciliarse; que un análisis más fundamental indicará que un presupuesto que sirva como un eficaz instrumento de dirección ejecutiva sirve también como el más eficaz instrumento de fiscalización legislativa. Esta es la tesis que deseo sostener.

El presupuesto y la fiscalización legislativa

Los presupuestos surgieron... a principios de la Edad Media. Como expresión de ingresos y gastos, eran usados exclusivamente con fines de administración por los monarcas soberanos y sus consejeros. Toda vez que como norma "el rey vivía de lo suyo", es decir, derivaba sus rentas principalmente de sus propiedades personales, el presupuesto era considerado como asunto de sus negocios propios y era tratado un secreto de Estado guardado cuidadosamente. En tiempos de guerra, no obstante, se hacía necesario recurrir a los impuestos como fuente extraordinaria de ingresos. A fin de obtener el consentimiento de poderosos contribuyentes, la corona había de conceder a la nobleza una voz para decidir en cuanto a medidas para obtener ingresos, especialmente para el financiamiento de las guerras. La revolución de 1688 llevó consigo el reconocimiento general en la Gran Bretaña del principio "ningún impuesto sin representación" pero no sometió todavía a la fiscalización parlamentaria todos los gastos del gobierno. Quedaba todavía mucho camino por andar antes de que llegara a establecerse en la Constitución norteamericana el principio de que no podía hacerse gastos sin "aprobación de cantidades según la ley".

En los 250 años transcurridos a partir de la Declaración de Derechos británica y los 150 años de gobiernos democráticos en los continentes europeo y americano, las fiscalizaciones presupuestarias han sido consideradas como un intento por reforzar la fiscalización legislativa del poder ejecutivo. Durante dicho periodo fueron surgiendo gradualmente principios sobre la preparación de presupuestos encaminados a lograr plena fiscalización legislativa sobre los cordones de la bolsa. Dichos principios reflejan diversos aspectos de la centenaria lucha entre la Corona y el Parlamento por la fiscalización democrática del gobierno. Si bien esta lucha se inició en la Gran Bretaña, los principios mismos se desarrollaron especialmente en Francia. El origen histórico -el vivo deseo de los parlamentos de tener a la Corona bajo su autoridad- explica lo parcial de esos principios. Pero representan normas que, con concesión para los requerimientos de eficaz dirección, deben tenerse en cuenta todavía en un concepto modernizado de presupuestos democráticos. Por lo tanto, los reitero como base para posterior consideración.

Estos principios históricos sobre presupuestos son, en esencia, los siguientes:

1. *Publicidad*. Las principales etapas de un proceso presupuestario, que incluyen la recomendación del poder ejecutivo, el estudio y la actuación del legislativo y la ejecución del presupuesto, deben hacerse públicas.

2. *Claridad*. El presupuesto debe ser comprensible para todo ciudadano. Como dijo un escritor británico en 1764 '18 administración ha condescendido... a explicar el presupuesto a las personas de más modesta capacidad'.

3. *Comprensibilidad.* El presupuesto debe contener gastos e ingresos sobre la base de su importe total, reflejando todas las actividades del gobierno sin excepción, y deberá mostrar el superávit obtenible por cancelación de deudas o el déficit a que haya que hacer frente por medio de nueva legislación impositiva o de empréstitos.

4. *Unidad del presupuesto.* Todos los ingresos deben acumularse en un fondo general para financiar todos los gastos. Este principio condena la aplicación de ingresos para fines específicos de gastos, excepto en casos de cuentas de fideicomiso o *trust*, o en casos en que exista una relación especial y directa entre ingresos y egresos.

5. *Especificación detallada.* Los ingresos y las cantidades aprobadas por el Congreso deben expresarse con especificación detallada. Las transferencias de partidas no deben permitirse más que en casos excepcionales.

6. *Autorización previa.* El presupuesto debe presentarse, estudiarse y aprobarse antes del periodo durante el cual hayan de hacerse los gastos; debe incluir todas las estimaciones o los cálculos relativos a todas las necesidades previsibles, reduciendo así todo lo posible la necesidad de que se voten nuevas cantidades para suplir las deficiencias. La ejecución del presupuesto debería ajustarse estrictamente a la autorización legislativa y habría de comprobarse por una agencia auditorial que informase a la legislatura.

7. *Periodicidad.* Las cantidades para gastos deben autorizarse para un periodo determinado. Una cantidad autorizada que no haya sido empleada al finalizar el periodo debe generalmente caducar o ser aprobada nuevamente con especificación de su importe y precisión de su destino.

8. *Precisión.* Las estimaciones presupuestarias deben ser todo lo precisas posible, sin aumentarse los cálculos sobre gastos o cubrirse con reservas ocultas procedentes de ingresos calculados por debajo de su rendimiento.

Si nos fijamos en esta lista de exigencias presupuestarias y pensamos en las prácticas sobre presupuestos seguidas por los gobiernos federal, estatal y local tanto aquí en los Estados Unidos como en el extranjero, habremos de llegar a la conclusión de que quienes preparan los presupuestos son unos pecadores impenitentes. Cada uno de tales principios es frecuentemente violado por quienes preparan el presupuesto, los que lo aprueban, o los que lo ejecutan.

Una infracción del primer principio es el hecho de que durante la guerra, en el gobierno federal, no se publican todos los detalles de las cantidades votadas ni de los gastos por razones de seguridad militar.

Nos ahorcaríamos, al pensar en la segunda norma, el principio de *olanda*. A pesar de recientes mejoras, es todavía cierto que el presupuesto federal y las leyes aprobando cantidades o partidas del mismo, resultan de muy difícil lectura para las personas sin preparación especial y aun para los expertos. No obstante, afortunadamente, son diversos los Estados y muchos los múltiples que presentan sus presupuestos en una forma más como *previsible*.

Violando el principio de la generalidad de lo abarcado, las aprobaciones de partidas para algunos tipos de operaciones son muchas veces acordadas sobre una base neta, es decir, permitiendo el gasto de ciertos ingresos sin

una precisión concreta. Esta situación se produce en el gobierno federal especialmente en relación con las corporaciones del gobierno y en los locales frecuentemente en el caso de beneficios públicos. Dígase lo que se quiera respecto a la necesidad de esas desviaciones del principio, las violaciones son censurables en aquellos casos en que las funciones *administrativas* están presupuestadas sobre una base neta.

El cuarto principio -el de la unidad del presupuesto- es violado de diversas maneras. Por ejemplo, hay violación cuando la ley federal ordena la aplicación de una cantidad correspondiente al treinta por ciento de los ingresos aduanales *calculados* a ciertos fines agrícolas. Los Estados son especiales violadores de"; este principio de la unidad del presupuesto por medio de señales *puestas* a ciertos ingresos. En algunos casos puede justificarse esta práctica. *pero* en general altera serios planeamientos fiscales. Algunos gobiernos dejan de incluir en sus presupuestos ingresos procedentes de empréstitos y gastos." cubiertos con empréstitos violando a un tiempo los principios de unidad y de generalidad de 10 abarcado.

De ml lo análogo podríamos bajar la puntería y descubrir violaciones de *otros principios* presupuestarios. Algunas de esas violaciones no tienen excusa. Otras se producen porque aquellos principios se formularon exclusivamente desde el punto de vista de la fiscalización legislativa sin tener en cuenta las necesidades de una administración eficaz. Lucius Wilmerding, en una *historia* de los primeros esfuerzos del Congreso por regular los gastos, llegó a la conclusión de que tales intentos, utilizando como medio estrictas *especificaciones*, fueron en gran parte "destructores de sí mismos". Puede que exagerase, pero yo creo que acertaba en su creencia de que la implantación de principios inflexibles da por resultado inevitablemente la violación *de los mismos*. Necesitamos un concepto más constructivo; uno que tenga en consideración las exigencias de la dirección ejecutiva.

El presupuesto y la dirección ejecutiva

La deficiencia de los principios presupuestarios tradicionales se fue haciendo cada vez más evidente a medida que fueron aumentando las funciones y responsabilidades del gobierno. La cuestión en la actualidad no es ya la lucha de un parlamento representativo por fiscalizar a una corona recalcitrante. Una verdadera y adecuada fiscalización legislativa debe todavía practicarse y vitalizarse, si bien ha de ser la fiscalización legislativa de un poder ejecutivo responsable que ha de estar equipado para tratar de los difíciles problemas políticos, económicos y sociales de nuestro tiempo.

El presupuesto y la Ley de Contabilidad de 1921 introdujeron en el sistema *federal* el presupuesto ejecutivo. Durante las extensas deliberaciones legislativas que precedieron a su aprobación, no pudo menos que reconocerse por muchos que el presupuesto es un instrumento básico de dirección *ejeCU*-tiva. El representante GOOD de Iowa, por muchos conceptos el principal de los "padres fundadores" del sistema del presupuesto nacional, observó en el piso del *Congreso*: "Nosotros no aprobamos cantidades de dinero simplemente con el fin de aprobarlas; aprobamos partidas *de* dinero para que se realice el trabajo planeado por el gobierno. Es sólo el presidente quien formula

ese plan." Charles D. Norton, quien ayudó al presidente Taft a organizar la Comisión de Economía y Eficiencia, dio énfasis en su testimonio a la continuidad de funciones del personal central de presupuestos con los funcionarios de presupuesto de las agencias federales. Hizo observar que de este modo "se crearía un grupo de colaboradores, socios, si se quiere, cuya obligación particular fuera la de analizar y equilibrar los diversos proyectos de administración",

Otros testigos hablaron de la importancia del "autoestudio departamental a través del año, de año en año, por funcionarios administrativos", y de la gradual acumulación de datos "para mostrar la práctica administrativa en la ejecución de diversas funciones". Uno de aquellos testigos, el subsecretario de Marina Franklin D. Roosevelt se refirió concretamente al sistema de presupuesto como "la cuña" para colocar "el gobierno en una base de negocio. Fue por esa razón por lo que el representante Wendell, de Wyoming, otro de los "fundadores", proclamó la ley como "la más grande medida de reforma legislativa y administrativa de nuestra historia".

Muchos son los progresos realizados a partir de la aprobación de la Ley de Presupuesto y Contabilidad en el aspecto presupuestario en el gobierno federal. Representó un gran paso adelante el informe, en 1937, del Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa, que recomendaba una considerablemente mayor esfera de responsabilidad para el negociado de presupuestos como agente del presidente en el campo de la dirección administrativa. Se facultó al negociado para asumir la mayor parte de las funciones esbozadas para el comité cuando éste fue transferido a la oficina ejecutiva del presidente de acuerdo con la Ley de Reorganización de 1939 y sus deberes fueron subsecuentemente definidos por el presidente. Pero no cabía esperar que solamente dos décadas de sistemática labor sobre administración presupuestaria dieran por resultado la misma cristalización ideológica que la producida en un periodo de 150 años de fiscalización legislativa. Además, los principios de la administración presupuestaria no pueden ni deben considerarse como órdenes inmovibles, sino como materia de constante desenvolvimiento para adaptarse a la órbita cambiante de actividades y responsabilidades del gobierno federal.

Ningún intento por resumir los principios presupuestarios o normas de administración ejecutiva deben, por tanto, tener un carácter de tanteo. Al mismo tiempo, los principios mismos deben ser dinámicos. Yo someto tal tanteo a los ocho principios aplicables especialmente a la elaboración de presupuestos en el gobierno federal. Los mismos principios pueden fácilmente modificarse para que resulten aplicables a los gobiernos estatal y municipal. Hay que recordar, desde luego, que la organización administrativa de la función presupuestaria depende de la organización fundamental del gobierno de que se trate. En este respecto una forma presidencial de gobierno difiere de una forma de gabinete ministerial; un sistema de comisión ciudadana de un sistema de concejo administrador. La finalidad y la significación del presupuesto son, no obstante, las mismas en todos los tipos de gobierno democrático.

Estos ocho principios, repito, están formulados desde el punto de vista

de la dirección ejecutiva, y en este respecto son como una cara de los aplicables a la fiscalización legislativa. El presupuesto democrático requiere la conciliación de esos dos distintos criterios,

1. *Programa ejecutivo*. Es recomendable que el presupuesto refleje el programa del jefe del ejecutivo. Cuando, una vez aprobado, pasa a ser el programa del gobierno, reflejando todas las responsabilidades y actividades del gobierno en sus aspectos políticos, económicos y sociales. La formulación del presupuesto debe, por tanto, combinarse estrecha y directamente con la formulación del programa general del jefe del ejecutivo. La elaboración del presupuesto y la del programa son pues dos caras de la misma moneda; ambas deben estar bajo la inmediata dirección del jefe del ejecutivo. Este principio se aplica a todos los gobiernos: federal, estatal y municipal o local.

2. *Responsabilidad ejecutiva*. La aprobación de cantidades por el Congreso autoriza ordinariamente, no dirige, una agencia para gastar dinero. La rama ejecutiva es la encargada de cumplir la *función* establecida por ley o implícita en el texto de la medida aprobatoria de la partida. En otras palabras, la aprobación de cantidades por el Congreso no es una orden de que se gaste ni establece una agencia "revestida de autoridad". La agencia está encargada, bajo la dirección del jefe del ejecutivo, de ejecutar, de la manera más económica, lo autorizado por la ley. El jefe del ejecutivo, por su parte, debe procurar que los programas de la agencia sean llevados al cabo de acuerdo con la finalidad legislativa y se ejecuten con la mayor economía posible.

3. *Información*. La preparación del presupuesto, la actuación legislativa y la ejecución del presupuesto deben basarse totalmente en los informes financieros y de operación procedentes de las unidades administrativas del gobierno. Debe tenerse al corriente la información tanto a la rama ejecutiva como a la legislativa acerca de los progresos del trabajo con respecto a los diversos programas y proyectos, a las obligaciones contraídas, a los gastos hechos, a los ingresos recaudados, a las personas empleadas, a los objetivos logrados y a otros hechos de relieve. Un sistema presupuestario sin tal información es ciego y arbitrario.

4. *Instrumentos adecuados*. La responsabilidad por el presupuesto ejecutivo requiere instrumentos administrativos adecuados. El jefe del ejecutivo debe tener bajo su inmediata dirección una organización de personal hacendario adecuado. Además, el jefe del ejecutivo debe contar con ciertas facultades que le permitan la ejecución más económica posible de las finalidades del poder legislativo. Tales facultades incluyen, entre otras, la autoridad para hacer distribuciones mensuales o trimestrales de las cantidades votadas y para crear reservas con dichas cantidades. Las reservas se aplicarán en casos de contingencia o quedarán sin gastar cuando el cambio de condiciones permita la ejecución de las finalidades del Congreso con menos del importe de la cantidad aprobada. Un sistema de agencias informadoras, como el que anteriormente he mencionado, es también un instrumento esencial para la ejecución de un presupuesto.

5. *Procedimientos múltiples*. El gobierno moderno incluye muy diversos tipos de operaciones. Funciones de administración cotidiana; construcción

a largo plazo y proyectos de fomento y desarrollo; operaciones cuasicomerciales, tales como la compra y venta de mercancías, u operaciones bancarias, requiriendo estas últimas diversidad de procedimientos para su eficaz administración. Aun cuando todas las funciones del gobierno, sin excepción, deban reflejarse en el presupuesto, los métodos de preparación del mismo pueden variar según los diferentes tipos de actividades gubernamentales. Una administración eficiente de operaciones cuasicomerciales requiere una reacción inmediata al cambio de las condiciones del mercado y está menos sujeto a una concreta previsión de lo que están, por ejemplo, las operaciones de la administración corriente. La previsión presupuestaria de las operaciones cuasicomerciales puede, por tanto, diferir de la de las actividades administrativas.

6. *Discrecionalidad ejecutiva.* Una administración eficaz y económica puede dificultarse si las partidas aprobadas están demasiado estrictamente delimitadas. El documento integrado por el presupuesto debe contener gran cantidad de detalles para información y guía del jefe del ejecutivo. Es conveniente, no obstante, que la aprobación de partidas se refiera a funciones ampliamente delimitadas de una agencia o de las subdivisiones de una agencia, en armonía con la voluntad legislativa respecto a los normales objetivos de gobierno. Debe dejarse a la rama ejecutiva de la determinación de los medios precisos de operación para lograr las finalidades expresadas por la ley.

7. *Flexibilidad en cuanto al momento.* El presupuesto debe contener disposiciones que permitan la inmediata adaptación al cambio de condiciones económicas con las que debe concordar la política fiscal. La flexibilidad en cuanto al momento puede conseguirse, por ejemplo, si la legislatura aprueba partidas para programas de construcción y fomento para un periodo extenso de, por ejemplo, cinco años. La adaptación del programa al momento debe, por tanto, ser de incumbencia del jefe del ejecutivo de acuerdo con las necesidades económicas.

8. *Organización bifurcada del presupuesto.* Aun cuando la preparación del presupuesto, así como su ejecución, deben estar dirigidas por el jefe del ejecutivo, una formulación eficaz del presupuesto requiere la activa colaboración de cada agencia y de sus unidades importantes. Debe haber en cada agencia una oficina de presupuestos análoga a la oficina general de presupuestos del gobierno. El trabajo de la agencia en cuanto a presupuestos y programas deberá realizarse bajo la directa responsabilidad del jefe de la agencia. El oficial de presupuestos asistirá a su superior en la regulación administrativa de las subdivisiones de la particular agencia, y transmitirá las opiniones y proposiciones de la agencia a la oficina central de presupuestos. La elaboración de presupuestos es no solamente una función central sino un proceso que debe impregnar toda la estructura administrativa. La corriente entre la oficina central y las oficinas de agencia encargadas de la preparación de programas y presupuestos debe circular por una calle de doble vía y no por una de vía única.

Estamos todavía en el umbral de la traducción a la realidad de esos principios de administración presupuestaria. Del mismo modo que encontramos muchas violaciones del principio de la fiscalización legislativa, podemos señalar no pocos casos en que no se han cumplido todavía los principios de la

administración presupuestaria. Esta ha realizado grandes avances, en muchos aspectos, en los Estados y los municipios. De todos modos, es cosa reconocida que los gobiernos estatal y local, así como el federal, adolecen de deficiencias en cuanto a información presupuestaria, en frecuentes fallas por lo que respecta a centrar la responsabilidad de la ejecución del presupuesto en el jefe del ejecutivo, de falta de instrumentos ejecutivos para la ejecución del presupuesto, motivadas por una especificación excesivamente detallada en las disposiciones legales aprobando las partidas y de la inflexibilidad en cuanto al momento de realizar las actividades autorizadas. Para el gobierno federal, la Ley de Presupuestos y Contabilidad de 1921 y la Ley de Reorganización de 1939 crearon la base para el desenvolvimiento de un eficaz sistema presupuestario. No obstante, mucho es lo que todavía puede y debe hacerse para perfeccionar el sistema presupuestario como un instrumento eficaz de dirección ejecutiva.

Sobre la base de una experiencia de más de dos decenios podemos decir ahora que la Ley de Presupuestos y Contabilidad fue una notable pieza legislativa. Yo creo que se acerca el momento en que la experiencia de esos dos decenios habrá de incorporarse a la ley básica en una enmienda. Creo especialmente que las facultades de hacer adjudicaciones y establecer reservas basada en la Ley de Antideficiencia de 1905 deberá integrarse en la Ley de Presupuestos y Contabilidad y aclararse.

Al señalar la necesidad de mejoras en el sistema presupuestario debería mencionar también la tan discutida cuestión de la conveniencia del "veto de artículos" presidencial.

Armonización de las dos series de principios presupuestarios

Ya con anterioridad me he referido a las aparentes diferencias entre los principios históricos de la fiscalización legislativa y los nuevos principios de la dirección ejecutiva. Los principios de la fiscalización legislativa surgieron de las luchas centenarias entre los parlamentos y las coronas en Europa. Los principios de la dirección ejecutiva están basados principalmente en la experiencia de los Estados y los municipios de este país. Recibieron nuevo impulso cuando los años de depresión nos indujeron a extender considerablemente la esfera de las responsabilidades económicas y sociales del gobierno federal.

Si comparamos las dos series de principios que he esbozado, parece que haya contradicciones entre los mismos. El más evidente conflicto existe, por ejemplo, entre el principio de la fiscalización legislativa de detallada especificación presupuestaria y el principio de la dirección ejecutiva de facultad discrecional en el presupuesto ejecutivo. Los legisladores se han manifestado en ocasiones partidarios de una articulación más estrechamente delimitada en las partidas que el Congreso aprueba, al paso que los administradores sostienen que una aprobación de partidas más ampliamente delimitadas es más apropiada para la administración económica. Los legisladores tienen razón cuando dicen que un lenguaje amplio en la aprobación de partidas puede privarlos de sus medios de fiscalización adecuados y puede permitir que un administrador viole la intención de la ley. A esto cabe responder, a

mí juicio, que se cumpliría mejor con la voluntad de la ley no limitando más estrictamente las partidas que se aprueben sino organizando de manera más eficaz la administración del presupuesto.

En el gobierno federal, el jefe del ejecutivo trasmite al Congreso no sólo la forma de expresión de las partidas cuya aprobación solicita sino también las justificaciones detalladas de los programas y proyectos e indica la manera como la agencia propone el empleo de los fondos que solicita. Se ha dicho que a veces se recurre a justificaciones para "vender" un programa pero que se olvidan después de aprobadas las partidas. Las justificaciones solamente pueden desempeñar el importante papel que les corresponde en el procedimiento presupuestario si se completan con un sistema informativo.

Los informes de la agencia deben indicar hasta qué punto se ejecutaron los programas y proyectos el año anterior y hasta qué punto se modificaron. La facultad discrecional dentro de aprobaciones de partidas ampliamente delimitadas puede favorecer la administración económica pero también puede dar paso a abusos. Por lo tanto, debe completarse con la contabilidad. El principio de la facultad discrecional en la administración del presupuesto ejecutivo, si se completa con la información y la auditoría independiente del presupuesto, sirve realmente a los fines para los que se orientó el principio de fiscalización de las especificaciones del presupuesto.

Otro ejemplo de aparente conflicto con los principios históricos se manifiesta en el principio de administración de la flexibilidad en cuanto al momento. La flexibilidad presupuestaria con respecto al momento tiene una importancia decisiva si la política fiscal ha de desempeñar su papel como instrumento de desarrollo económico. He mencionado como ejemplo la posibilidad de prever un programa de cinco años para construcciones y proyectos de desarrollo, dejando al poder ejecutivo la facultad discrecional con respecto al momento de hacer los gastos dentro de los límites de la aprobación de las partidas por el Congreso. Nuevamente parece que una política tal viole las normas ortodoxas de la fiscalización legislativa, especialmente la exigencia de periodicidad. Este principio implica que las cantidades o partidas aprobadas y no invertidas deben quedar sin efecto o ser nuevamente aprobadas al fin de cada año fiscal. Los propósitos de flexibilidad presupuestaria y de fiscalización legislativa pueden conciliarse en este caso si: a) el programa para los cinco años próximos se somete *anualmente* a la consideración y aprobación legislativa, siguiéndose el procedimiento por lo que respecta a los presupuestos de capital de diversas ciudades; b) la forma en que se exprese la aprobación de las partidas disponga que únicamente bajo específicas condiciones podrá el poder ejecutivo gastar más de la proporción asignada para un año, y e) el poder ejecutivo remite un informe anual acerca de los progresos del programa de cinco años en relación con el desarrollo de las condiciones económicas durante el año precedente. Un tercer ejemplo lo constituye el aparente conflicto entre el interés legislativo por la claridad del presupuesto y las necesidades de administración de los procedimientos presupuestarios adaptados a los diversos tipos de operaciones gubernamentales. Las variaciones en los métodos de su preparación añaden complicaciones al presupuesto que, en el mejor de los casos, nunca es sencillo. Pero

la variación en el procedimiento presupuestario exige que se tengan en cuenta los diferentes tipos de operaciones. La simplicidad que se lograría con un tratamiento uniforme puede ser más aparente que real. La verdadera claridad puede realmente exigir procedimientos múltiples.

Creo que es posible conciliar cada caso de aparente conflicto entre los fines de la fiscalización legislativa y las necesidades de la dirección ejecutiva. Tal conciliación requiere, empero, que quienes intervienen en los presupuestos se den perfecta cuenta de ambos aspectos de la política presupuestaria. Además, si captan la fundamental unidad de propósito, entonces esos principios que parecen estar en conflicto pueden servir para complementarse y reforzarse unos a otros. La fiscalización legislativa y la dirección administrativa están al servicio de un mismo fin, que es el que el presupuesto está destinado a servir: mejor gobierno para todos.

Puede que algunos crean todavía que una débil administración del presupuesto facilita una fuerte fiscalización legislativa. Puede que haya todavía algunos que crean que no debe contar el poder ejecutivo con aquellos esenciales instrumentos presupuestarios que he mencionado. Creo que la historia anterior a la Ley de Presupuestos y Contabilidad ha demostrado que la fiscalización legislativa del presupuesto es prácticamente imposible sin una eficaz administración del mismo. Con el desarrollo de un presupuesto ejecutivo y la administración ejecutiva del presupuesto, se han hecho más efectivas las fiscalizaciones legislativas. La fiscalización legislativa del presupuesto puede resultar *más* efectiva que en ningún otro caso cuando opera a través de un plenamente desarrollado sistema de dirección ejecutiva del presupuesto.

No hay sistema alguno de presupuesto que pueda eludir todos los posibles conflictos. Varios grupos regionales o económicos en la población tienen conceptos distintos del bienestar general a cuyo servicio está el gobierno. Estas diferencias se reflejan tanto en la rama legislativa del gobierno como en la ejecutiva. No hay una determinación científica del "debido" contenido de un presupuesto. La discusión y la transacción constituyen la verdadera esencia del proceso democrático y han de reflejarse necesariamente en el presupuesto. En el programa del presidente se enfocan en conjunto los problemas de la nación. El mismo proceso presupuestario sirve como un modo de canalizar y equilibrar las opiniones contrarias y asegurar que sea cual fuere la transacción a que se llegue, se le dará cumplimiento. Un presupuesto no puede medirse con una regla mecánica sino únicamente por su utilidad como instrumento adaptable de la fiscalización legislativa así como de dirección y administración ejecutiva. La real prueba de un presupuesto estriba en su definitiva eficacia para llevar a efecto la voluntad de la comunidad.

¿Cómo es posible que un presupuesto, que es formulado, estudiado y aprobado una vez al año, sea un instrumento de administración, cuando ésta requiere respuestas diarias a condiciones cambiantes? La respuesta es que aunque elaboremos y aprobemos el presupuesto una vez al año, todos cuantos intervienen en su preparación, en la legislación presupuestaria y en la ejecución del presupuesto pueden y deben usar su inteligencia cada día del año y cada hora del día. Hemos de aprender a pensar en el presupuesto no como en un libro incomprensible sino como un proceso de formación

política y de ejecución política democrática. Entonces, y sólo entonces, podrá el presupuesto servir igualmente a los fines de la fiscalización legislativa y de la dirección ejecutiva.

*

Figura ciertamente entre los más importantes progresos logrados durante los últimos años en materia de presupuestos, o presupuesto de funcionamiento. El trabajo seleccionado a continuación explica el presupuesto de funcionamiento y lo distingue del método tradicional. A primera vista puede parecer que la diferencia es una cuestión técnica que solamente reviste importancia para quienes tienen un profundo interés profesional en materia de presupuestos. Pero, como ocurre con muchas cuestiones técnicas, si nos tomamos el trabajo de comprenderlas, veremos que llevan en sí importantes problemas de vida colectiva y de felicidad individual.

Dicho trabajo está tomado del informe sobre preparación de presupuesto y contabilidad presentado por la Comisión Hoover, nombre con que suele designarse la Comisión para la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno. Esta comisión, presidida por el ex presidente Herbert Hoover, fue creada por una ley del Congreso en 1947 para estudiar la organización y la administración federal y hacer recomendaciones con fines de lograr economía, eficiencia y responsabilidad. La finalidad de la Comisión Hoover era, pues, análoga a la del anterior Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa, denominada con frecuencia Comité Brownlow, por el nombre de su presidente, Louis Brownlow. Si bien la Comisión Hoover siguió los principales lineamientos de la teoría y la política fijados por el Comité Brownlow, había no obstante algunas significativas diferencias en sus respectivos énfasis y recomendaciones, provenientes de las de composición y manera de ver de ambos organismos, así como del cambio de circunstancias políticas. El Comité Brownlow y su plana mayor estaban integrados por "académicos y funcionarios civiles con respaldo académico" y eran relativamente homogéneos; la Comisión Hoover y su plana mayor estaban integrados por "empleados públicos, hombres de negocios, académicos y funcionarios civiles", y eran relativamente heterogéneos. En cuanto a su forma de presentación y al tenor de sus recomendaciones, el trabajo seleccionado a continuación es del tipo de los muchos informes presentados por la Comisión Hoover.

El trabajo seleccionado consiste en la parte primera del informe titulado "Presupuesto de funcionamiento y contabilidad", y una ilustración contenida en la quinta parte, el "Anexo" al informe, en

que se aplican al presupuesto del Servicio Forestal los principios para el presupuesto de funcionamiento. Algunas de las "recomendaciones" que se citan van más allá del presupuesto de funcionamiento, hablando en sentido estricto, pero sirven para indicar la relación entre dicho tipo de presupuesto y las materias relacionadas con el mismo, tanto fiscales como constitucionales.

Se pregunta: ¿Es el presupuesto de funcionamiento congruente en todos los aspectos con la línea ideológica que acerca de los presupuestos expuesta en los trabajos seleccionados anteriormente? ¿Se han perdido en el presupuesto de funcionamiento algunas ventajas propias de los presupuestos de "viejo estilo"? ¿Hay desventajas o limitaciones en el presupuesto de funcionamiento que estén glosadas en este intento por "venderlo"?

Reforma del presupuesto •

El presupuesto y el proceso de aprobación de sus partidas por el Congreso constituyen la esencia de la administración y dirección de la rama ejecutiva.

Hay gran necesidad de reformas en el método de preparar los presupuestos y en la estructura de la aprobación por el Congreso,

El presupuesto federal es un documento deficiente, pobremente organizado e impropriamente destinado a servir su principal objetivo, que es el presentar un plan comprensible y practicable relativo a los gastos del gobierno. El documento se ha ido haciendo más y más extenso cada año, a medida que han ido aumentando las necesidades del gobierno, pero no han cambiado ni su estructura general ni la forma de su presentación. El último documento presupuestario, para 1949-1950, contiene 1625 páginas de impresión apretada, con cerca de 1 500 000 palabras y sumas relativas a millares de partidas pendientes de aprobación por el Congreso.

No hay uniformidad en las fórmulas de las partidas que han de aprobarse. Algunas de éstas representan gruesas sumas, siendo otras de escaso importe. Aparecen en diversos lugares partidas para el mismo servicio. Gran parte de esto es resultado de circunstancias históricas.

El Negociado de Asuntos Indios, por ejemplo, tiene aproximadamente cien títulos y subtítulos de partidas para gastos durante el año fiscal 1947-1948 de unos 50 000 000 de dólares. La más importante partida para gastos de este negociado ascendía a más de 11 000 000, al paso que la más modesta era de 114.53.

En el otro extremo, quizá se encuentra la Administración de Veteranos, que tiene una partida para gastos de más de mil millones de dólares para "salarios y gastos", título que no indica nada en cuanto al programa de dicha organización.

o Por la Comisión Hoover, (Washington, 1949), págs. 7-17, 80-84.

Presupuesto de funcionamiento

Recomendación núm. 1:

Beomendamos que Be rehaga todo el concepto presupuestario del gobierno federal con la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos; esto es lo que denominamos un presupuesto de funcionamiento.

Tal criterio concentraría la atención en el carácter general y la relativa importancia del trabajo por realizar, o en el servicio que haya que prestar, más bien que en las cosas que hayan de adquirirse, tales como servicios personales, aprovisionamientos, equipo y demás. Estos últimos objetos son, al fin y al cabo, solamente medios para un fin. La cosa de mayor importancia para el presupuesto es el trabajo o el servicio que deban realizarse y lo que este trabajo o servicio haya de costar.

En el presupuesto de funcionamiento se concentra la atención en la función o actividad —en la realización del fin propuesto— en lugar de fijarla en listas de empleados o autorizaciones para compras. En realidad, este método presupuestario atrae la atención del Congreso y de la dirección ejecutiva hacia el abasto y la magnitud de las diferentes actividades federales. Ante el Congreso y ante el pueblo proyecta una clara luz sobre la realización y lo que la misma cueste . . .

Para indicar las deficiencias de las prácticas existentes, podemos citar aquí el Centro Médico Naval Nacional de Bethesda. Este hospital recibe actualmente subsidios procedentes de 12 diferentes partidas para gastos de Marina, como son:

- Oficina del Secretario - Gastos diversos, Marina.
- Negociado de Naves - Mantenimiento.
- Negociado de Artillería - Cañones y depósitos de cañones.
- Negociado de Aprovisionamiento y Cuentas - Pagos, subsistencia y Transportes.
- Negociado de Aprovisionamientos y Cuentas - Mantenimiento.
- Negociado de Aprovisionamientos y Cuentas - Transporte de cosas.
- Negociado de Medicina y Cirugía - Departamento Médico, Marina.
- Cinco otras partidas análogas.

Proponemos, por ejemplo, que aplicando el presupuesto de funcionamiento, los costos de operación del Centro Bethesda, juntamente con otros parecidos hospitales navales, se vería como un programa identificable bajo una partida denominada "Atención médica" . . .

La idea de un presupuesto de funcionamiento no es nueva. Ha sido adoptada en la modernización de presupuestos por algunos Estados y diversos municipios.

El presupuesto de funcionamiento no cambia o transfiere la responsabilidad legislativa; la fiscalización por el Congreso persiste por su facultad de limitar los gastos con su aprobación de partidas. El presupuesto de funcionamiento hace más completa y fidedigna la información para el Congreso, el presidente y el pueblo en general, y ayuda a cada miembro del Congreso a comprender lo que está haciendo el gobierno, cuánto es lo que está haciendo y lo que ello cuesta. Pueden explicarse plenamente las razones de justificación y en una forma más comprensible y efectiva.

Uno de los objetivos primordiales del presupuesto de funcionamiento sería mejor, el examen por el Congreso de las necesidades presupuestarias. Tal examen debería hacerse principalmente en la esfera de la realización, y por esta razón necesita el Congreso conocer con exactitud a cuánto asciende el importe total de los gastos y qué es lo que se proponen hacer las agencias administrativas con el dinero que solicitan. En el caso de Bethesda anteriormente mencionado, según el nuevo sistema se habría presentado al Congreso, detalladamente, el gasto de funcionamiento del hospital, de suerte que pudiera fácilmente compararse dicho gasto con el del año precedente o con el de otros hospitales comparables.

El Negociado de Buques del Departamento de Marina, por ejemplo, está financiando con 27 partidas, muchas de las cuales, como indica el presupuesto, no tienen relación visible con el negociado. Se han hecho esfuerzos para resolver esta confusión a base de preparar una adecuada estructura de presupuesto. Las ideas de este modo desarrolladas se han aplicado en parte a las nuevas estimaciones para la Fuerza Aérea y se han reflejado en el presupuesto para 1949-1950.

En un ejemplo detallado, dado al final de esta parte del informe del efecto de un presupuesto de funcionamiento para el Servicio Forestal, nuestra tarea consiste en señalar que el verdadero coste de operación del Servicio Forestal para la administración y protección de los bosques nacionales no aparece completo en este epígrafe en el presupuesto, sino que está incluido en varios otros lugares. El gasto total de operación por los bosques nacionales, tal como se expresaría en el presupuesto de funcionamiento, resultaría de unos 43 000 000 de dólares en lugar de solamente 26 000 000, tal como se indica en los actuales encabezamientos de partida del presupuesto.

El nuevo concepto

Desde luego, lo primero que ha de hacer el Comité de Aprobación de cantidades (*Appropriations Committee*) es revisar lo que se ha hecho y lo que se propone para el periodo futuro, examinando siempre esto último, a la luz de la experiencia pasada. El sistema que proponemos capacita a esos comités para decidir más fácilmente el gasto básico para cada año; es decir, cuál sería la magnitud de todos los programas federales.

El presupuesto de funcionamiento haría posible que la presentación y aprobación del documento del presupuesto se lograsen en un más breve periodo. No demoraría ni embarazaría la actuación del Congreso a causa del presupuesto. Aseguraría una más completa estimación de los gastos y unas cifras de ingresos más precisas para el siguiente periodo presupuestario.

La revisión ejecutiva y legislativa de las estimaciones funcionales y de las justificaciones de programa bajo el presupuesto de funcionamiento se concentraría alrededor de dos cuestiones básicas:

Primera: Cuál es la magnitud conveniente de todo programa o función importante del gobierno en cuanto a necesidad, relación con otros programas y proporción del total de gastos del gobierno. Esta es esencialmente una cuestión de política pública y debe responderse por funcionarios responsables de la rama ejecutiva y eventualmente por el Congreso.

Segunda: Cómo puede ejecutarse con eficiencia y economía un programa aprobado del gobierno. En otras palabras, ¿podría la misma cantidad de trabajo llevarse al cabo más satisfactoriamente bajo diferentes disposiciones y por medio de procedimientos mejorados a más bajo coste?

El presupuesto de funcionamiento capacitaría a los administradores para atribuir responsabilidad a funcionarios subordinados para la clara ejecución de las disposiciones tomadas por el Congreso. Esto simplificaría también el sistema de información y de contabilidad.

Estructura de la aprobación de partidas y presupuestos de funcionamiento

La actual estructura de la aprobación de partidas de un presupuesto es una obra de retazos evolucionada por espacio de muchos años sin ajustarse a un molde racional. En algunas partes del presupuesto hay demasiadas partidas sometidas a aprobación; en otras, quizá demasiado pocas. Algunas partidas son excesivamente amplias en su alcance; otras son demasiado estrictas por exceso de articulación. Aparecen en diversos lugares partidas para una determinada función particular. A pesar de recientes simplificaciones, el lenguaje con que se expresan algunas partidas es una especie de enmarañada selva de previsiones detalladas. Muchas de esas detalladas previsiones parece que serían susceptibles de una exposición más o menos uniforme en forma codificada.

La estructura de las partidas que se someten a aprobación se complica más por las diferentes clases de autorizaciones, tales como concesiones anuales, no anuales, y permanentes, reconcesiones, autorizaciones para contratar, y concesiones para liquidar autorizaciones para contratar. El Congreso, la *Prensa* y el público se confunden por tanto muchas veces acerca del total *importe* de las partidas sometidas a aprobación en toda disposición legal importante de aprobación de cantidades. Ciertamente, un estudio completo de las actuales prácticas en las partidas cuya aprobación se solicita procurando la simplificación de su estructura, lenguaje y procedimiento hace falta *desde* hace no poco tiempo. La revisión de dichas prácticas debería hacerse Siguiendo los lineamientos generales y de acuerdo con el objetivo subyacente del presupuesto de funcionamiento.

Recomendación núm. 2:

Recomendamos al Congreso que se emprenda sin demora un estudio completo de la estructura de las panida« sometidas a aprobación.

Comprobaciones contra déficits

Hace mucho tiempo que el Congreso está interesado en procurar que las agencias gasten las cantidades que les son concedidas sin incurrir en déficit. Tanto el Congreso como el presidente han hecho diversas gestiones para lograr esta finalidad, de las que ha resultado por último un sistema de prorrateo de las sumas concedidas.

Este sistema requiere que las agencias que han de gastar sometan a la aprobación del negociado de presupuestos sus solicitudes para el prorrateo trimestral de las cantidades concedidas. Cualesquier revisiones de los prorrateos iniciales requieren formas suplementarias para ser sometidas al negociado para su aprobación. Una copia del prorrateo y de cada revisión se envían a la Tesorería para información.

Cada mes se requiere a las agencias que gastan en informes sobre el estado de las cantidades que les fueron concedidas, incluyendo obligaciones y balances. Pero esos informes sobre el estado de las cantidades concedidas son muchas veces engañosos, ya que las agencias que gastan pueden informar como les parezca acerca de sus obligaciones. Parece que ni el negociado de presupuestos ni la Tesorería disponen de ningún medio de comprobación o fiscalización directa sobre lo que tales agencias informen. Además, las cuentas administrativas, en la forma prescrita por el contralor general, no prevé debidamente que las obligaciones se ajusten a los prorrateos. Bajo tales circunstancias, la autoridad del negociado de presupuestos para aprobar en nombre del presidente todos los prorrateos tienen muy poca fuerza para evitar que se incurra en déficit.

Esta es la más patente deficiencia del actual sistema de prorrateos.

Mucha de la fiscalización que hace falta no puede aplicarse con eficacia bato el sistema de contabilidad actualmente empleado por los departamentos y las agencias operantes. Esta es una razón importante para nuestras siguientes recomendaciones sobre contabilidad.

Separación de las inversiones de capital

Existe en la actualidad constante confusión en el presupuesto y la contabilidad federal debido a que se hallan entremezclados gastos corrientes e inversiones de capital. Estos dos tipos de gastos son de carácter esencialmente distinto, y deben, por tanto, consignarse separadamente bajo cada función importante de actividad en el presupuesto. Esta es una característica importante de la preparación del presupuesto de funcionamiento.

Las cantidades aprobadas para fines de inversión de capital concedidas cada año, suelen representar tan solo una parte del coste de los numerosos proyectos que el gobierno federal está iniciando o tiene en proyecto. Muchas de esas partidas están calculadas para el trabajo de un año en un determinado proyecto sin la debida comprensión del total gasto previo y del coste calculado que fue autorizado para lograr una estructura o una mejora completa. Esto no supone ningún buen negocio para el gobierno federal.

Si bien los proyectos de capital pueden ser cuidadosamente analizados por lo que respecta a su utilización, tiempo oportuno y total coste probable

en el momento de la autorización inicial, el total del coste pendiente de todos los proyectos de capital debe consignarse en el presupuesto de cada año, junto con los gastos cubiertos a la fecha. Estos costes deben ser revisados en años sucesivos a fin de estar al corriente con las posteriores contingencias.

Recomendación núm. 3:

Recomendamos que las estimaciones presupuestarias de todos los departamentos y agencias operantes del gobierno deben dividirse en dos categorías primordiales: gastos de operaciones corrientes e inversiones de capital.

Este tipo de presupuesto está ya en uso

El empleo de este tipo de presupuesto ha sido ya demostrado por los presupuestos de las corporaciones del gobierno, bajo la Ley Reguladora de Corporaciones del Gobierno de 1945. La práctica de elaborar presupuestos por las corporaciones del gobierno en el tiempo presente comprende una adopción parcial de muchas de esas simplificaciones basadas en el sistema de presupuesto de funcionamiento, contabilidad progresiva y separación de las inversiones de capital de los gastos corrientes. Esto ha aumentado considerablemente la flexibilidad de administración y la simplificación en la preparación del presupuesto, contabilidad y auditoría.

Reducción en gastos aprobados

La ley vigente y la práctica en uso no resultan claras acerca de si el negociado de presupuestos y el presidente tienen o no el derecho de reducir el importe de las cantidades aprobadas por el Congreso durante el año para el que fueron previstas.

Recomendación núm. 4:

Recomendamos que es de interés público el que se ponga en claro esta cuestión, en todo caso, de si el presidente debe tener autoridad para reducir gastos para los que se han aprobado cantidades, si todavía se están cumpliendo los fines perseguidos por el Congreso.

Para ilustrar... la aplicación del presupuesto de funcionamiento, tomamos el Servicio Forestal en el Departamento de Agricultura y mostramos: a) cómo está proyectado en el documento presupuestario para 1949-1950, y b) cómo puede proyectarse sobre una base de funcionamiento.

El método actual de presupuesto para el Servicio Forestal

Tal como se preparan los presupuestos en el tiempo presente, los cálculos o estimaciones del Servicio Forestal llenan dieciocho páginas y media en cuarto, de impresión apretada, del documento del presupuesto. Las estimaciones están calculadas alrededor de 16 artículos separados, cada uno de los cuales constituye una partida sometida a aprobación. Cada artículo tiene un promedio de cerca de una página de descripciones justificativas conté-

niendo una información pormenorizada, principalmente de acuerdo con una clasificación objetiva.

Esos 16 artículos o grupos con que ahora se justifican las estimaciones son más o menos creaciones arbitrarias, pues no se ajustan a lineamientos de organización o funcionales. No especifican realizaciones ni funciones. Únicamente después de haber leído tres columnas verticales de cifras resultantes de una base objetiva puede tenerse alguna idea de los programas esenciales, el grado en que tales programas tuvieron éxito o fracasaron, y el efecto de un cambio de circunstancias en el futuro carácter de los programas.

Los 16 grupos no establecen distinción alguna entre el coste de las operaciones corrientes y las inversiones de capital. Algunos de los encabezados indican que las cantidades solicitadas han de gastarse principalmente en adquisiciones de capital; otros indican claramente gastos de operación, pero si se analizan, resulta que incluyen inversiones de capital.

El Servicio Forestal tiene ingresos anuales de unos 24000000 de dólares que debería hacerse constar en conexión con su presupuesto, ya que tantos por cientos de esos ingresos entran en ciertas partidas cuya aprobación se solicita, como se indica más abajo.

Finalmente, las 16 partidas cuya aprobación se solicita para el Servicio Forestal no comprenden todo el dinero necesario para su operación. Algunas otras cantidades, ciertas de ellas aprobadas directamente para la Secretaría de Agricultura, contribuyen a los fondos destinados al Servicio Forestal. por razón de esos fondos adicionales las necesidades que para su operación tiene el Servicio son mucho mayores de lo que resulta del presupuesto. Estas transferencias administrativas de fondos o traspasos de cuentas que tienen lugar en gran escala dentro de los grandes departamentos y agencias gubernamentales hacen que el actual método de preparar los presupuestos no refleje la realidad y contraría el actual sistema seguido por el Congreso para su concesión o aprobación de cantidades. Únicamente una preparación funcional de presupuesto, un presupuesto de funcionamiento, pondría de manifiesto esta situación, haciendo posible que se corrigiera.

SERVICIO FORESTAL

Tal como se presenta en el actual presupuesto 1949-1950

(La letra bastardilla es comentario de la Comisión y no aparece en el presupuesto citado)

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Gastos administrativos generales | \$ 065500 ⁰ |
| <i>(Esta partida no incluye, en absoluto, todos los gastos administrativos del Servicio. No ha aumentado apreciablemente durante varios años.)</i> | |
| 2. Protección y administración de los bosques nacionales | 26 489 500 |
| <i>(Esta partida contiene el grueso de los gastos de operación del servicio e incluye importantes inversiones de capital.)</i> | |

o Las cantidades que se mencionan son en dólares.

3. Extinción de incendios en los bosques .	100000
<i>(Esta es una cifra nominal. Puede contarse también con recibos por pagos hechos por extinción de incendios forestales en tierras estatales o particulares.)</i>	
4. Estudios sobre administración de bosques y pastos .	2 812 500
<i>(Esta partida comprende estudios sobre extinción de incendios, silvicultura, regulación de vertientes y administración de bosques y terrenos de pastos. Se incluyen aquí recibos por alquiler y venta de equipo y accesorios a agencias no federales que cooperan con el servicio de extinción de incendios del Servicio Forestal.)</i>	
5. Productos forestales .	1172000
<i>(Esta partida incluye la operación del gran Laboratorio de Productos Forestales ubicado en Wisconsin, pero no hay indicaciones acerca del volumen y carácter general de su trabajo, la índole de los experimentos y pruebas que realiza, y los descubrimientos que de ellos han resultado.)</i>	
6. Investigaciones sobre recursos forestales .	866000
<i>(Esta partida se refiere a un estudio forestal completo y a la investigación sobre economía forestal. También puede contarse con recibos como en la partida 4 anterior.)</i>	
Subtotal anual de concesiones específicas de cantidad .	32095000
7. Caminos y senderos para fomento forestal .	9752000
<i>(Esta partida es para construcción, reconstrucción y entretenimiento de caminos y senderos, no vías públicas principales, en los bosques nacionales. También puede contarse con recibos, como en la partida 4.)</i>	
8. Cooperación para extinción de incendios forestales .	900000
<i>(Esta partida es la contribución del gobierno federal a los Estados para extinción de incendios en tierras arboladas.)</i>	
9. Cooperación a granjas y otras forestales particulares .	814500
<i>(Esta partida es por asesorar a los granjeros y a otros propietarios forestales particulares para la obtención de un rendimiento sostenido y adecuada utilización de las riquezas madereras.)</i>	
10. Adquisición de tierras para bosques nacionales .	401000
<i>(Esta partida es para la adquisición de tierras forestales de acuerdo con la Ley Week, de 1911. Comprende el gasto por estudios.)</i>	
11. Adquisición de tierras forestales, Bosques Nacionales Superior, Minnesota	100 000
<i>(Esta partida es para la adquisición de tierras forestales, incluyendo estudios, de acuerdo con la ley de 1948.)</i>	
12. Adquisición de tierras (en relación con siete bosques nacionales en tres Estados occidentales, Utah, Nevada y California. (Esta partida comprende avalúo de tierras y otros trabajos para adquirirlas.)	142000

(Las transferencias de fondos para y del Servicio Forestal ocupa cuatro páginas de fórmulas en este lugar.)

Total anual de concesiones específicas de fondos	52304500
13. Pago a fondos escolares de Arizona y Nuevo México <i>(Esta es una concesión permanente de los fondos generales.)</i>	55000
14. Pago a Estados y territorios <i>(Esta es una concesión permanente consistente en el 25% neto del ingreso procedente de bosques nacionales, pagado a los Estados en que están situados los bosques.)</i>	5995000
15. Caminos y senderos para Estados <i>(Esta es una concesión permanente, consistente en el 10% neto de los ingresos procedentes de bosques nacionales, pagado a los Estados en que están situados los bosques.)</i>	2398000
<hr/>	
Total de concesiones permanentes	8448000
Total del servicio forestal, cuentas generales y especiales	60752500
16. Trabajo cooperativo <i>(Esta partida procede de fondos contribuidos privadamente [trusts] por usuarios de los bosques. Es aplicada para diversos fines que benefician a los bosques tanto nacionales como de propiedad privada.)</i>	5300000
<hr/>	
Gran total, Servicio Forestal	66052500

(Los epígrafes arriba numerados están apoyados por descripciones, principalmente sobre una base objetiva, que llenan unas dieciocho páginas y media de texto de impresión apretada.)

Presupuesto de funcionamiento que se sugiere para el Servicio Forestal

En el proyecto consignado más abajo se propone que las dos funciones importantes del Servicio Forestal sean: a) la protección y administración de los bosques nacionales, y b) estudios forestales.

En todo lo posible y a base de los hechos y cifras con que se contaba, se han reunido todas las estimaciones de gastos para cada una de esas funciones. La primera función importante ha sido dividida de un modo general entre gastos de operación corriente e inversiones de capital, a fin de ilustrar de qué modo puede hacerse dicha división. Los gastos de operación corriente, bajo el epígrafe "protección y administración", se han dividido en diez funciones o programas de operación. Muchos de éstos pueden subdividirse a fin de indicar importantes subprogramas. En cada caso debe explicarse brevemente la índole del trabajo, los elementos necesarios para llevarlo al cabo, cierta apreciación de resultados y el alcance o tendencia del futuro trabajo. Esta explicación o justificación de los programas de operación puede exponerse suficientemente en 465 páginas del documento del presupuesto.

Los epígrafes relativos a inversiones de capital y mejores indican las

clases generales de egresos en que el Servicio Forestal gasta sus fondos. No han podido separarse los gastos de entretenimiento y conservación y otros que se incluyen frecuentemente en partidas de capital; de aquí que las cifras sean solamente aproximadas.

No obstante, en el total para bosques nacionales consignamos una cifra que incluye aproximadamente todos los gastos de operación y las inversiones en relación con tales bosques. Algunos de los programas, como pino blanco, ampolla de herrumbre, medidas contra plagas, medidas contra inundaciones, están actualmente financiados con fondos procedentes de cantidades aprobadas para el Departamento de Agricultura.

Bajo la segunda función importante del Servicio Forestal, la de estudios forestales, indicamos las subfunciones o subprogramas importantes. Éstos han de tratarse de la misma manera que los programas correspondientes a bosques nacionales.

Las otras dos partidas principales dan el gran total para el Servicio Forestal. Estas son: *a)* el trabajo cooperativo con los usuarios particulares de los bosques nacionales, y *b)* pagos hechos con arreglo a leyes relativas a la COOperación estatal y privada en el campo forestal. Estas partidas se consignan separadamente porque la primera implica el uso de fondos privados o de fideicomiso y la segunda tiene la condición de un subsidio para fomentar cierto trabajo con los Estados y los particulares propietarios de bosques.

SERVICIO FORESTAL

Presentación sugerida bajo un presupuesto de funcionamiento
(Las cifras que se consignan son aproximadas.)

I. Los bosques nacionales	Cifras 1949-1950
A. Protección y administración	Redistribuido
1. Actividades generales de administración y custodia ..	\$ 7 300 000
2. Extinción de incendios forestales	-7 400 000
3. Medidas contra plagas y enfermedades	2 276 650
4. Administración maderera (crecimiento y corte)	4 300 000
5. Administración de pastos (apacentamiento)	1 097 000
6. Uso recreativo (medidas sanitarias y de seguridad).	599 000
7. Administración de uso de tierras.	620 000
8. Administración recursos hidráulicos	44 000
9. Conservación de mejoras	13 297 000
10. Pago a los Estados en lugar de impuestos	<u>6 050 000</u>
Total protección y administración	42983650
B. Inversiones de capital y mejoras	
1. Adquisición de tierras para bosques nacionales	1225 750
2. Obras contra inundaciones	1941600

• Implemento estimado de 4 000 000 de dólares adicional necesitado para servicios de incendios.

3. Construcción de caminos y senderos	. 1752000
4. Construcción de otras mejoras	. 213000
5. Reforestación de tierras forestales	. 1268000
6. Revegetación de tierras forestales	. 758000
Total inversiones de capital y mejoras	. 7158350
Gran Total bosques nacionales	. 50142000
Ingresos, bosques nacionales, por uso de tierras y venta de productos	23 980 000

ñ. Estudios forestales

A. Estudios sobre administración forestal y de pastos	\$ 2862000
B. Utilización de productos forestales	. 1200950
1. Laboratorio de productos forestales (\$858 000)	
C. Estudios sobre riquezas forestales 885 300
Total estudios forestales	<u>4948250</u>

III. Trabajo cooperativo-Servicio Forestal y usuarios particulares de bosques nacionales

A. Protección y administración

1. Administración forestal y de pastos	. 275.000
2. Servicios de custodia	. 109000
3. Medidas contra incendios forestales	. 985000
4. Conservación de mejoras	. 550000
5. Administración maderera	. 2736000
6. Reintegro a cooperadores	. <u>100.000</u>
Total protección y administración	. 4755000

B. Mejoras de capital

1. Construcción de mejoras	. 520000
2. Reforestación	. <u>25 000</u>
Total mejoras de capital	. 545000
Total trabajo cooperativo (cuenta <i>trust</i>)	. 5300000

IV. Cooperación estatal y privada

1. Prevención y protección contra incendios forestales (Ley Clarke-McNary)	9000000
2. Granjas y otros bosques privados (Leyes Clarke-McNary y Norris-Doxey)	<u>814500</u>
Total cooperación estatal y privada	<u>9814500</u>

Cada uno de estos programas o proyectos debe ir acompañado por un texto explicatorio y descripciones en su apoyo.

QUINTA PARTE

Dirección administrativa

|

El jefe ejecutivo

En la literatura de administración pública se ha estado concentrando mucha y cada vez más atención en las facultades, funciones y métodos del jefe del poder ejecutivo. En esos escritos puede apreciarse cierta proclividad a lo que se dice en diversos lugares de este libro acerca de la tendencia a rebajar el papel del "hombre cumbre". En algunos sectores se fija menos que antes la atención en las facultades legales y condición formal y más en los métodos de trabajo, en los aspectos no coercitivos del cargo, en la influencia más que en el poder. Pero por otra parte, una persistente tendencia debida al crecimiento de la administración pública ha servido de argumento para sostener que la responsabilidad en una democracia puede mejor -quizá únicamente- lograrse si se reúnen sólidos poderes con plena y formal responsabilidad en un elemento ejecutivo al que pueda exigir cuentas el pueblo. Recientemente ha sido este punto de vista extensamente desarrollado por competentes tratadistas.

El trabajo seleccionado a continuación está tomado de uno de los más mordaces escritos en el campo de la administración pública: Las "cartas" del malogrado Lent D. Upson. Durante sus últimos años Upson fue decano de la Escuela de Asuntos Públicos y Trabajo Social de la Universidad de Wayne y director de la Escuela de Preparación Nacional para el Servicio Público; sus escritos están respaldados por una rica experiencia en la práctica de la administración pública.

Deseando conservar expeditas las vías de comunicación con sus antiguos discípulos y deseando trasmitirles un tipo de información que "no siempre se encuentra en los libros de texto", circuló cierto número de "cartas de un decano a sus graduados". Tuvieron dichas cartas tan buena acogida, que un número de ellas fueron recogidas y publicadas en 1947. Tienen las cartas un carácter personal, como de padre a hijos, que las distingue francamente del formal ensayo. Su característica principal es una madura sabidu-

ría mundana que a veces deriva en un más o menos genial cinismo. Como podrá observarse, la carta se aparta a veces de una estricta interpretación de su título "Ser un ejecutivo", pero nunca se aleja del tema de la eficacia en la administración.

Ser un ejecutivo *

LENT. D. UPSON

Vuestra educación para ocupar cargos directivos o ejecutivos ha sido el proceso de contemplar a distancia las aventuras de otras personas (juntamente con algunas teorías no demostradas) en un breve periodo, o para citar al decano Will E. Mosher, "la enseñanza es una aceleración de la vida". Pero no creáis que la enseñanza académica sea un sustituto suficiente de la práctica...

Os enamorareis de vuestra profesión -todos nos enamoramos, y este es un caso en que se presentan pocos divorcios- pero debéis enamoraros de sus virtudes: de las fronteras que hay que explorar, de su estimulación, de las satisfacciones de sus importantes -aunque a veces anónimos- logros. No os enamoréis de la brillante y pulida fraseología, ni de esas actitudes de adolescente a que induce toda nueva profesión a fin de parecer totalmente formados y aún sabihondos.

Lo primero que se consigue cuando se es un buen director ejecutivo o administrador (algunos pandit creen que hay una enorme diferencia) es poder hacer la crítica de la dirección del trabajo directivo que no provenga de los aduladores o quizá seréis uno de esos administradores que creen que sus subordinados son listos porque saben lo mismo y piensan lo mismo que vosotros. Si lo sois, va a resultar muy duro para un subadministrador que trate de evitar que tropecéis con vosotros mismos. Duro, porque todo subordinado observador habrá visto algún tipo de escasa valía, de los que siempre dicen "amén", elevarse por encima de sus méritos -y si es tan listo como debiera, obrará en consecuencia.

Se deduce de esto como corolario el que un buen administrador contrata a personas que sean más listas que él. Ciertamente se corre el riesgo de que un tipo más listo os quite el cargo, pero si un administrador es bastante inteligente para contratar a gente lista, probablemente será él bastante listo para conservar su cargo a pesar de ellos.

Constituye todavía otro corolario el recordar que la mayor parte de las cosas acertadas que hayáis hecho habrán resultado así no por premeditación sino en gran parte por suerte -aunque tal recuerdo hiera vuestra vanidad. Probablemente muchos administradores están donde están porque resultó que se asieron del único pelo que tenía la ocasión cuando el caballo favorito se

* De *Letters on Public Administration-slirom a Dean to his gratuates* (De' troit, 1947). Algo resumido. Reproducido con autorización de la sucesión de Lent D. Upson.

despistó. Pocos hombres ricos reconocerían que lo lograron por casualidad, y ningún administrador con éxito lo reconocería.

Dad a vuestros subordinados todo el crédito que podáis sin dejar por ello que sus reputaciones superen a sus capacidades. Al apreciar la capacidad de los subordinados es bueno recordar que, habitualmente, son muy superiores a lo que suponéis. Todo administrador mide instintivamente a sus colaboradores por el mismo rasero de su personalidad y sus propios métodos. En cuanto sus características se desvían de dicho rasero, suele suponer que son inferiores. Puede que sean solamente distintos, y esta diferencia puede representar un tanto a su favor. En todo caso dad a los subordinados ocasión para hacer un trabajo más importante. Puede que lo hagan de un modo distinto que vosotros. Puede que lo hagan mejor.

Hay que mantener firmes las riendas de la autoridad. No encomendéis una tarea a alguien y encomendéis después la misma ocupación o una de su órbita a su subordinado. La mejor manera de quebrantar la moral de una organización es dar las órdenes a troche y moche sin reparar en quien las recibe, haciendo que los soldados rasos se crean ser comandantes y los comandantes crean no ser nada. La observación de esta regla requiere lo siguiente: ocupad y conservad vuestro lugar dentro de la armazón de la autoridad; y aprended a no criticar a un superior como no sea cara a cara.

La relación con vuestro inmediato superior plantea otro problema de administración para el cual los expertos no tienen solución todavía.

Enojosas circunstancias pueden precipitarla en potencia más desastrosa de las situaciones: la de si vuestra fidelidad es para con vuestro jefe o para con vuestra institución; para con un a veces amigo y amablemente incompetente, o para con una obra de albañilería sin discernimiento poblada por gente relativamente extraña, pero que en combinación representa una finalidad a la cual dedicáis vuestras energías mucho más allá de lo que el suelo requiere.

¿Cuál es vuestra actitud cuando las cosas andan mal en vuestra particular jurisdicción y vuestro superior se niega a permitir que se haga algo con motivo de ello? ¿O cuando podrían hacerse mejor las cosas y él quiere que las cosas se queden como están? O, para complicar más el problema, supongamos que en el asunto se incurriese en inmoralidad -además de galantear con su secretaria, que es asunto de él y de ella y de la esposa de él. Si Usted es realmente brillante no se enterará de ello hasta que salga en los periódicos.

En casos de manifiesta deshonestidad no le queda a usted otra alternativa sino tomar su cargo en sus manos y pasar por encima de su jefe y llegar hasta su superior. Esto es la Biblia, y la ética y la ley, a menos que usted quiera ser un elemento accesorio antes, durante y después del hecho. Puede que usted haya de recorrer a pie la ciudad, en busca de otra chamba, porque el jefe de su jefe pueda estar igualmente mezclado en el asunto. Pero este es el precio que usted habrá de pagar para poder vivir con la conciencia tranquila.

Si el asunto tiene que ver con la eficiencia, la economía y el progreso, su manera de manejarlo puede ser una prueba de su capacidad para ser un

administrador. Puede usted infonnar, ilustrar y lisonjear a su jefe con toda la paciencia del mundo; puede pedirle permiso para hablar al jefe de él; como último recurso puede decirle que va a prescindir de él y que tanto él como usted habrá de atenerse a las consecuencias. No hay más que una nonna: no salvar el conducto de vuestro superior para llegar al de más arriba sin decirle a aquél que vais a hacerlo...

Pero no hay que tener confianza en la teoría cósmica del progreso. Pocos superiores llegan a ahorcarse aunque se les dé cuerda suficiente. La incompetencia es la última de las culpas por las que se despiden a la gente.

No tratéis de resolver por vosotros mismos los detalles, que ésta es otra forma de decir que no conocéis hechos que no necesitáis conocer, pero procurad estar seguros de los que necesitéis conocer. No podéis conocer, ni se supone que conozcáis, la multiplicidad de los detalles que supone la marcha de una empresa importante. Tratar de conocer esas cosas significa errores involuntarios y situaciones penosas. Que vuestros subordinados recuerden eso por vosotros, poniendo el debido cuidado. No hay detrimento alguno para una buena administración en consultar a un subordinado cuando se necesite información, o presentarlo a un grupo de personas de fuera cuando sea necesario, y esto puede ser conveniente para el desarrollo de su personalidad y para vuestros asuntos.

Muchos administradores completan sus sistemas de información oficial con las habladurías departamentales. Las habladurías se han de manejar con mucha cautela, pues de lo contrario vuestros empleados se convertirán en un hato de facciosos y cuentistas. Las habladurías de cantina son, desde luego, del dominio público; las habladurías de alcoba son y deben ser confidenciales.

No pidáis a vuestro superior la aprobación de planes de los que estéis seguros. El mero hecho de pedirla plantea la cuestión de si son o no procedentes. Si es preciso discutir un tema con un superior, suele ser conveniente que llevéis un grupo con vosotros. A uno de vuestros compañeros se le ocurrirá la respuesta oportuna mientras vosotros la estáis meditando, o al menos confundirá el caso de tal manera que vuestro superior se quedará a oscuras. El hablar alto y la confusión pueden decidir la victoria o la derrota. Esta técnica administrativa da buenos resultados especialmente en las audiencias públicas.

Una alternativa consiste en llevar siempre dos planes, uno bueno y otro malo. Vuestro jefe se pasará media mañana destrozando vuestro plan malo y después estará tan fatigado que aprobará el bueno sin modificación alguna.

Vuestros subordinados habrán indudablemente aprendido ya estas técnicas. Pero ¿qué hacer si uno de vuestros subordinados se va por los cerros de Ubeda por practicarlas? Frenadlo, si es un buen elemento, o lo nombró el alcalde o es sobrino de un fuerte accionista. De no ser así, prescindid de él después, aproximadamente, del tercer error -o resígnaos,

No estéis "muy ocupados". Un buen jefe debe saber o delegar su trabajo o no tomar más del que pueda hacer bien. Y el remedio enérgico cuando las cosas se ponen "dífíciles" es llegar a la oficina una hora antes por la mañana, y el fácil es reducir las charlas en la oficina con conocidos, amigos y colegas -quienes parecen siempre estar haciendo algo digno de censura.

poder ejecutivo

No tiene gran mérito trabajar después de las horas de oficina, excepto en cosas de rutina. Puede que en algún lugar se haya dado a luz una buena idea después de las seis de la tarde, pero yo no me he encontrado nunca con eso.

Si no lo habéis hecho ya, aprended a escribir y a hablar en un lenguaje correcto. La capacidad mental es cosa frecuente en los círculos universitarios; pero la más rara cualidad es la habilidad para escribir y hablar de manera que los demás puedan entenderos.

Excepto en casos de urgencia, no contestéis las cartas al momento de recibirlas. Vuestra mente estará entonces saturada del tema y sería fácil que fueseis prolijos. Os descansará a vosotros, así como a vuestro secretario y a vuestros corresponsales, si dedicáis solamente un par de mañanas a la semana a escribir cartas y dedicáis el resto de vuestro tiempo a una tarea útil.

Siempre que sea práctico dejad que vuestros subordinados contesten y firmen la correspondencia de la oficina lo cual, además de ahorrar tiempo, les producirá a ellos una satisfacción personal, que es una compensación.

Cuando os encontréis escribiendo espontáneamente a editores y celebridades, tomaos la presión sanguínea y vigilancia cualesquier indicios de prematura senilidad...

Si un proyecto está en elaboración, haced preparativos para su realización. Si esto no ocurre, retirad vuestro peón a la casilla en que estaba sin demasiada pérdida de tiempo y de dinero.

No os interpongáis contra los ascensos. A veces molesta el perder un hombre clave, pues puede causar perjuicio a la organización y dejar sin terminar un trabajo importante. En tales circunstancias ¿debe un administrador ser leal a su trabajo o a su colega? Yo creo que debe prevalecer la lealtad al hombre, y un administrador que quite a sus subordinados las ocasiones de hacer cosas más importantes y mejor remuneradas es tan censurable como si le hubiera robado la bolsa o el afecto de su esposa.

Desde un punto de vista egoísta, la reputación de un administrador es infinitamente mejorada por colaboradores capaces que hayan ascendido, que son testigos ambulantes de su preparación y posibilidades.

La lealtad del personal, juntamente con la competencia, es el ingrediente más necesario para una administración eficaz. Por lealtad entiendo la sensación que tenga el personal de que están trabajando **con** el que es, o va a ser, el mejor equipo de su clase, y que procuren que continúe siéndolo o que llegue a serlo.

Dos métodos hay para conseguir lealtad, o la apariencia de ella: la **técnica** del temor y la **técnica** de la decencia. El primer método es el más **fácil**, si tenéis temperamento de matasiete. **Podréis** intimidar a muchos empleados para que hagan sus tareas, trabajando a heras absurdas, y dejando de ser empleados vuestros a la primera ocasión. La segunda contingencia es conocida por "traslado", que es sumamente desaprobada por los **expertos** en eficiencia, pero quizá un poquito de eso sería bueno para la mayor parte de las universidades.

La **técnica** de la decencia es más difícil de aplicar, pero da los mismos o mejores resultados sin deteriorar -tanto la disposición de la gente. Mas no

hay que confundir el ser un jefe considerado con el papel de un "blando", que condesciende desdeñosamente y que espera que el personal le lleve flores cada vez que se cae en una cloaca.

Una vez al año, cuando menos, reflexionad sobre vuestro personal y preguntaos a vosotros mismos lo que realmente valen vuestros empleados. Esto les evitará la molestia de pedir un aumento de sueldo o aceptar otro empleo, y a vosotros os evitará el daros cuenta de que algún subordinado vale más de lo que estáis pagando y que le habéis estado robando en beneficio de vuestra organización. Cuando un empleado ha de amenazaros con que tiene otra oferta para mejorar, lo mejor que podría hacer es aceptar la otra oferta, con base en la teoría de que está trabajando para el hombre que no lo amerita o para la organización que no lo merece.

De cuando en cuando pedid la opinión de vuestros colegas y subordinados sobre cualquier problema que se haya presentado. Esto les halagará mucho.

Dad siempre las gracias por los libros o reproducción de artículos escritos por vuestros compañeros, de los que os hayan enviado un ejemplar por cortesía. Hay que enviarles una carta particular, diciendo: "Gracias por su libro (o artículo) que ya he visto publicado (o reproducido) en *Saturday Review of Literature* (o en *Collegian*, o en *Trivia*). Ello es una prueba más de su habilidad y cultura. (Esta expresión debe suprimirse si puede utilizarse como una palanca para un ascenso.) Voy a examinar el libro (o el artículo) en todos sus detalles. Sinceramente." Todas estas manifestaciones corresponden a la verdad menos el "sinceramente".

No perdáis tiempo tratando de impresionar con vuestra importancia a vuestros colaboradores ni a vuestros clientes. Si vuestros subordinados son tan listos como deberían, sabrán todo lo bueno que sois sin haber de sentir el peso de vuestra grandeza durante siete horas al día, más el tiempo extra. Cuando llaméis a un auxiliar a vuestro despacho, siendo más conveniente para que vayáis todos vosotros a él, os echaréis a pensar si no habría sido mejor cambiar de oficina permanentemente_.

Un derivado de lo anterior es el caso del dirigente ejecutivo que utiliza la técnica del teléfono para darse importancia. Los malos modales son internacionales, pero florecen plenamente gracias al fertilizante de la ciencia con medios tales como el teléfono, el automóvil y el timbre eléctrico. podréis exhibir vuestra total falta de educación mandando al diablo a vuestro oyente por teléfono cuando sabéis que no puede daros una bofetada. Entonces podréis jactaros de vuestro heroísmo con vuestra secretaria.

Puede que no hagáis esto, pero puede que encarguéis a vuestra secretaria que llame a alguien por teléfono y dejar que éste escuche algo que estabais acabando de decir antes de contestar. Esto quizá os hará pensar que estáis impresionando a alguien, pero mientras tanto, alguien se estará dando cuenta de que sois unos presuntuosos asnos.

Procurad manteneros firmes. Es posible que no se realicen nunca los peligros que os preocupen. Es tan raro el valor, que un poco de él puede deparrar posibilidades en que no hayáis pensado nunca. Las repercusiones de un error no son tan graves como teméis cuando estáis indecisos entre el sí y el no. Una buena regla: en la duda, seguid adelante.

Desde luego, la valentía física es muchas veces resultado de falta de imaginación; la valentía moral es siempre un producto derivado de la honestidad intelectual.

Las reglas son un excelente sustitutivo de las ideas y de la fibra necesaria para tomar decisiones. He aquí por qué las reglas gozan de tanta popularidad entre funcionarios del gobierno y de universidades y entre los burócratas en general. Cuando os halléis en una situación difícil, sacad el libro de las reglas y -abracadabra- habréis salido del paso sin haber gastado una chispa de inteligencia o de valentía. De este modo guardaréis vuestra fuerza para las grandes crisis.

Si sois un administrador en una organización de servicio público, una agencia social, o cívica, o del gobierno, una excelente ayuda en vuestro cargo será una "buena prensa". De hecho, una "buena prensa" puede daros la reputación de buen administrador aunque no lo seáis.

Con tal que vuestro jefe no sienta aborrecimiento por el propietario editor del periódico o viceversa, maquinad alguna idea descabellada, utópica, para el suplemento dominical del periódico, y seréis hombre hecho. Los informadores del palacio municipal os bendecirán como una fuente de noticias, el público pensará que sois un gran hombre, sin recordar luego que la mayor parte de vuestras sugerencias fueron a parar al limbo de las cosas olvidadas.

Pero hay que cultivar a los periodistas y atender a sus idiosincrasias. Inicialmente eran muchachos jóvenes como vosotros, que del otro lado del patio universitario estudiaban periodismo, inglés o cualquier otra cosa y publicaban artículos en el periódico estudiantil. A través de los años se han vuelto cínicos porque han conocido a demasiados farsantes, coyotes y ciudadanos prominentes con demasiadas llaves maestras. Se manifiestan con gran celo en pro de los desvalidos y están recelosos de cualquiera que tenga dos pares de pantalones. Esta actitud económicosocial no es congénita sino resultado de lo que los matemáticos dicen ser una ineptitud universal para comprender quién es mano en el juego.

Al juzgar las acciones de los hombres dudaréis siempre si están motivadas por la sagacidad o por la casualidad. Cuando tengáis la menor duda, inclinaos en favor de la casualidad. Cabe que se haya planeado una elemental estrategia, pero el desenvolvimiento afortunado es generalmente resultado de circunstancias fortuitas. Incidentalmente, el más desconcertante artificio del mundo es) ptotal honestidad.

No creáis ar us de la mitad de lo que oigáis decir acerca de corrupción en los asuntos públicos, y sólo la mitad de la mitad cuando lo que oigáis provenga de muy pocas personas. La mayor parte de los casos de soborno que conoceréis serán-asuntos de muy poca monta: alguna protección monetaria procedente de casas de mancebía y de juego, algunas compras utilizando Intermediarios "oportunos", alguna campaña solicitando aportaciones realizadas por gente dudosa, en que la mitad del dinero obtenido va a parar al bolsillo de quien lleva al cabo la campaña y no al fondo de la campaña /llSma. En muchos casos' la corrupción será manifiesta sobre la mesa, pero no habrá transgresión de ninguna ley salvo la de la común decencia. Algún

nuevo Maquiavelo ha escrito ya un manual sobre cómo cometer peculado, que debería estar dedicado a grupos tan escasos de numerario como son los reformadores, predicadores y maestros de escuela.

Por sólidas que puedan ser vuestras opiniones en un asunto, o penséis lo que penséis particularmente de vuestros contrarios, no les imputéis móviles indebidos o no hagáis que queden enemigos vuestros después de que el asunto quede resuelto. La política hace **extraños** compañeros de cama, y puede que mañana hayáis de armar algún tinglado político con vuestros más severos críticos de ayer. En el servicio público no puede nadie permitirse crearse enemigos, salvo aquellas personas que tengan buenos motivos para no simpatizar con uno en ningún caso.

Como **directores** ejecutivos debéis esperar que algunas personas no estén de acuerdo con vosotros: algunas que sean más listas que vosotros y que se opongan honradamente tanto a vuestros métodos como a vuestros propósitos; algunas que sean menos listas que vosotros y que, precisamente por esta inferioridad, condenen lo que estáis haciendo a fin de parecer ellos importantes; algunas a las que no agraden vuestros métodos o que no los comprendan y que combatirán todo lo que hagáis precisamente porque lo hacéis vosotros. De esos grupos, respetad al primero, haced caso omiso del segundo, y combatid contra el tercero, y combatidlo sin transigir, que el que gane se lo lleve todo. No os preocupe que los "contrarios" tengan siempre más y mejores cartas que los "propicios". Es fácil que se produzca un cambio de suerte: "este no es el momento", "habría que poner en claro estos puntos", "hay en esto un peligro oculto", "prueben las ventajas concretas". Es peligroso invocar algo nuevo; siempre existe la posibilidad de que vuestro buque navegue a la salida del sol y a lo lejos se halle un precipicio al fin de la tierra. No, si queréis tener una vida fácil, contentaos con el *statu quo*. No descubriréis las Indias ni encontraréis a Livingstone, o introduciréis un sistema del mérito, o redactaréis una nueva constitución ciudadana, pero no sentiréis las tensiones y los disgustos que llevan consigo las reformas. Pero recordad que vuestras arterias podrán endurecerse tan rápidamente estando sentados en un sillón y escuchando los ruidos de las calles de la ciudad como si hacéis un esfuerzo que valga la pena.

Sed objetivos y comprensivos; escuchad a ambas partes antes de llegar a una decisión, incluso en asuntos que os parezca que no tienen vuelta de hoja. No toméis decisiones por teléfono o a requerimiento de cualquier solicitante. Pero tomad decisiones, y para vuestra tranquilidad de conciencia olvidad que la otra parte sea parte alguna. No seáis tan comprensiva que resultéis débiles y que ninguna de las partes pueda veros cuando la contienda esté en pie o ya resuelta.

Las personas contrarias a vosotros hablarán de vosotros y de lo que estáis haciendo. Podéis aceptar fácilmente las críticas que surjan de un honrado desacuerdo. Es difícil soportar mentiras, exageraciones e insinuaciones de personas que transpiran abuso como todos los zorrillos. Durante siglos, varias generaciones se han encontrado envueltas en esas situaciones, las cuales, como la mayor parte de las generalizaciones, son falsas. Habréis de desarro'

llar vuestra filosofía, pero, en general, no repliquéis a las críticas a menos que perjudiquen vuestro buen nombre.

Diferid el poner por escrito vuestras prácticas de oficina todo el tiempo que podáis. En cuanto deis carácter formal a vuestras normas regulando vacaciones, permisos por enfermedad y políticas de empleo con carácter general, habréis de sostenerlas, por injustas que resulten para algún colaborador de valía. Pero algunos empleados insistirán en conservar sus derechos a cambio de renunciar a sus privilegios, lo cual muchas veces equivale a cambiar conejos por elefantes.

No hay cuerda de cáñamo que haya estrangulado tantos hombres e instituciones como el papeleo. El papeleo está siempre tejido con las mejores intenciones: comités asesores, formas (rosa y azul) que haya que llenar para evitar errores, rutinas que hay que seguir para impedir que los badulaques hagan algo que no deberían. Entonces va mal algún proyecto importante porque algún otro tontaína tiene una autoridad superior a su capacidad, o se han herido no intencionadamente los sentimientos de algún funcionario, algún coordinador hace prevalecer su opinión sobre la de quienes son más aptos que él, alguien no sabe algo o alguien olvidó algo.

Todo lo que sabemos acerca del papeleo oficinesco es que su intervención aumenta en proporción al cuadrado de la distancia física entre el burócrata y la persona afectada; y es por ello por lo que el papeleo federal es más intenso y pegajoso; esto se pone de manifiesto espontáneamente cuando las instituciones comienzan a estancarse intelectualmente. El único antídoto es una combinación de escándalos y una abyecta resignación.

Sed pacientes con las limitaciones que impone el ambiente de los hombres. Recordad que los barrenderos callejeros, las mujeres de círculo, los decanos de colegios, todos ellos manejan las pequeñas obligaciones latosas que se les imponen con la misma seriedad y formulismo con que otros hombres construyeron pirámides.

Hablad siempre con consideración de vuestros colegas. Adornad lo que les dirijáis con sus nombres y grados, esperando que ellos tengan un sentido decente de la reciprocidad. Esta técnica es especialmente buena en los círculos académicos y no resulta mala en muchos otros.

No os preocupéis mucho por ser "prácticos". Con demasiada frecuencia esto significa hacer las cosas como se hacían en 1880.

A pesar de los cinismos en contra, los comités son útiles: útiles para estimular la participación en grupo, para reducir las oposiciones de grupo, para templar los entusiasmos individuales. Pero recordad con Ely Culbertson que "ningún comité ha sabido nunca idear un sistema filosófico, escribir un poema o componer una sinfonía". El pensamiento de un comité es diferente del pensamiento de un individuo, mas las conclusiones de un comité son pocas veces el verdadero acuerdo de sus miembros. Más bien esos descubrimientos son el pensamiento de uno fácilmente impuesto sobre personas intimidadas por un informe escrito, y entonces solamente hasta el grado en que esas conclusiones pueden imponerse a los demás. Al iniciarse la reunión de un comité presentad un borrador preliminar de un posible informe, como medio para evitar que se trabe una charla interminable.

No deis nunca un consejo personal a nadie acerca de casarse, divorciarse, comprarse una casa, o cambiar de empleo. Repasad los hechos objetivamente de suerte que quien pide consejo no olvide ninguno. Entonces deberá él tomar sus propias decisiones de acuerdo con su preferencia por rubias, morenas, clima, geografía, sueldo, trabajo, y el estado de sus glándulas.

Todo lo cual se resume así: Cosa de una cuarta parte de ser un buen administrador consiste en conocer los instrumentos de la administración; las otras tres cuartas partes consisten en habilidad para tratar con la gente. Algunas autoridades del servicio civil creen que todo consiste en lo primero; algunos administradores, que todo consiste en lo segundo.

El presidente de una nación o el alcalde de una gran ciudad debe ante todo ser político. Pueden delegar su autoridad administrativa. El administrador o regente de una ciudad o de una organización mediana o pequeña debe ser un administrador, tanto de hecho como de nombre.

La delegación de la autoridad administrativa significa realmente eso, delegarla, no meramente decirle a alguien que haga algo y después **desautorizar** a sus subordinados en cualquier materia técnica que se presente. Si lo hiciéreis así, ellos tratarían de diseminar rápidamente la teoría de que sois un general sabelotodo que tomará sus propias decisiones en todo caso.

Cuanto mayor sea vuestra organización y más lejos os situéis de los detalles, más cuenta os daréis de que dependéis de la capacidad de vuestros subordinados y de vuestra habilidad para tratar con la gente -y estad atentos a las consecuencias.

Sin embargo, -tanto si los administradores a vuestras órdenes son dos como si son veinte- su capacidad como grupo, y también la capacidad de los subordinados de cada uno de ellos, dependerá en gran parte de vuestra habilidad para fomentar el espíritu de grupo y para estimular la actuación recíproca entre los grupos. Puede que os resulte divertido utilizar a vuestros administradores como un silencioso telón de fondo para la exhibición de vuestro egotismo. Pero, obtendréis mejor resultado si fomentáis el entusiasmo de grupo y una viva corriente de sugerencias entre los grupos. La manera de hacer esto suele denominarse "el método de las conferencias". Algunos dicen que este método puede aprenderse. Es más lógico que la dirección de grupos es algo con lo que se ha de haber nacido.

Podréis adquirir el conocimiento de los instrumentos de administración. La habilidad de trato con la gente equivale a dotes de dirección y consiste en un indefinible "algo" integrado por elementos de aspecto físico, vitalidad, honradez de pensamiento, habilidad para hablar justamente lo preciso, tacto, valentía y cultivo del trato de las personas convenientes.

La última de esas exigencias puede resultar un tanto tediosa. Y al hablar de las personas convenientes, recordemos que habéis de ser amables con las secretarías o, al menos, con las de los demás compañeros. No podréis nunca cuándo van a inclinar al jefe en su favor, perder en la papelera vuestra más importante comunicación u olvidarse de concertar por teléfono la cita que les hayáis encomendado.

El cargo de director ejecutivo lleva consigo prerrogativas y privilegios, pero también responsabilidades. No es un billete de ida solamente. En el

aspecto positivo supone respeto por vuestro cargo si no por vosotros mismos, la utilización, a veces, de un coche oficial, en el que vuestro personal realice vuestros encargos y vuestras tareas doméstico-personales. Esto va acompañado de la obligación de procurar que vuestro personal perciba salarios justos, que las contingencias familiares sean resueltas con un mínimo de molestias que la benevolencia y la conveniencia no sean cosas impuestas.

Mis colegas aficionados a la psicología dicen que los anteriores consejos constituyen un malgasto de tiempo y de tinta; que los directores ejecutivos no sólo nacen y no sólo se hacen, y que muchos de los que nacieron para serlo se deshicieron porque sus familias los empujaron demasiado o los retienen demasiado desde que dejan la cuna. En consecuencia piden cariño, atención, categoría, y se ponen pesados con sus superiores, sus subordinados y sus iguales, y tienen otros caprichos mentales demasiado numerosos para mencionarlos. Esos traumas de la infancia, niñez y adolescencia se ha dicho que son demasiado graves para remediarlos leyendo unas cuantas reglas que no dejan en su mente más que un punto ciego.

*

El trabajo seleccionado a continuación sobre el papel y los métodos propios de un jefe ejecutivo gubernamental completa la anterior "carta" del decano Upson y proporciona una interesante comparación en cuanto a estilo y perspectiva. El escritor Donal C. Stone, ha sido presentado anteriormente como autor de *Washington-Field Relationships*.

El ensayo de Stone es una excelente relación-sumario de la reciente ideología acerca del jefe ejecutivo. Se observará, por ejemplo, que se da importancia a las limitaciones prácticas de la autoridad formal de un jefe ejecutivo; la ingenuidad de la primitiva teoría administrativa sobre este punto, se recordará que ha sido tratada con humorístico ingenio por el profesor Latham en un trabajo seleccionado en la parte 2. También se hace hincapié en las "comunicaciones"; un aspecto de las actividades administrativas que cada vez está siendo objeto de mayor atención.

Salta a la vista la diferencia de tono entre la carta del decano Upson y el ensayo de Stone. Se pregunta: ¿hay entre una y otra diferencias de bulto en el análisis y en las recomendaciones?

*Notas sobre el jefe ejecutivo del gobierno,
su papel y sus métodos •*

DONALD C. STONE

El estudio de la labor propia de un jefe ejecutivo de gobierno satisfactorio, está ligado al supuesto de que el producto de toda organización es un producto institucional, no el producto personal de cada ejecutivo. Lo que el jefe ejecutivo pueda llevar al cabo -su impacto en la institución- en cualquier punto y en un momento dado está condicionado por el estado de su organización, y lo que él pueda realizar es en gran parte el resultado de su influencia más que de su mando. Por tanto, la labor, a la larga, de un jefe ejecutivo debe ser la de crear a su alrededor los elementos que conduzcan a un esfuerzo concordante para lograr los fines de la organización. A la corta su labor ha de consistir en saber lo que se está desarrollando en la organización y situarse en una posición que le permita actuar en los asuntos que requieran su personal atención y conservar la libertad suficiente para tratar con personas de fuera de la organización, como superiores, legisladores y el público. Dicho de otro modo, el cargo del jefe ejecutivo consiste en ejercer al máximo su influencia a través de su organización y no en apoyarse exclusivamente en su formal autoridad y en su fuerza de mando...

Cualesquiera que sean las nociones de lo que un jefe ejecutivo hace y de cómo habría de hacerlo, el hecho indiscutible es que el jefe ejecutivo debe apoyarse en su plana mayor para el logro de sus objetivos. La mayor parte de asuntos en su organización deberán resolverse sin siquiera llegar hasta él. Y aún en aquellos que lleguen hasta él su intervención será muy reducida; porque entonces se habrá preparado ya un informe o una instrucción, dispuesta sin su intervención, revisada y repasada nivel por nivel, de suerte que en la mayor parte de los casos el jefe ejecutivo no ha de hacer otra cosa que dar su aprobación. Puede que se incline a introducir algunos cambios, pero pronto se dará cuenta de que alguna otra cosa requiere su atención antes de que haya profundizado aquella primera. A menos que lo que llegue hasta él implique un asunto de suma importancia, tendrá frecuentemente que aceptar lo que considere un producto inferior. Cuando el asunto revista capital importancia para el plan de la organización y requiera opiniones de elevado nivel sobre las consecuencias de una determinada línea de acción, podrá el jefe ejecutivo verse solicitado para que elija entre dos o tres soluciones alternativas, pero en cuanto a las cuestiones secundarias es fácil que haya de echarlas por la borda. Consecuentemente, a menos que los objetivos del jefe del ejecutivo sean plenamente aceptados por su organización, las posibilidades de que sean conseguidos son problemáticas.

• De *New Horizons in Public Administration: A Symposium* (Universidad de Alabama, 1945). Algo resumido. Reproducido con autorización de la Imprenta de la Universidad de Alabama.

,El hecho de que el jefe ejecutivo no procure agresivamente tener el apoyo de su organización puede colocarlo en una situación muy precaria. Las fuerzas que combaten contra una labor efectiva de conjunto hacia una meta común son muchas y poderosas en toda organización grande: puntos de vista inconciliados, tradición y rutina, inercia, distorsiones resultantes de intereses especializados, ambiciones personales. Estas resistencias internas, solas o combinadas, pueden anular los esfuerzos del jefe ejecutivo. Lo cierto es que algunos de los mecanismos de toda organización establecida representan fuerzas de estabilidad que mantendrán la organización en marcha aun cuando no haya jefe y salvarán al nuevo jefe ejecutivo de muchos errores. Además, el ajuste necesario del jefe ejecutivo a los hechos que lo rodean pueden contribuir a su desenvolvimiento aumentando su comprensión de cómo puede funcionar en relación con lo que tiene alrededor. Por otra parte, si el jefe ejecutivo es totalmente inexperto en asuntos de conducta institucional y no da consciente y continuamente los pasos necesarios para prescindir de los elementos de discordia que lo rodean, se encontrará finalmente con que, en lugar de dominar su organización es dominado por ella.

Generalmente, el jefe ejecutivo es visto como el hombre que se sienta en la cúspide de la organización, dotado de un peligroso grado de autoridad, contratando y despidiendo a su antojo, todas cuyas sugerencias u órdenes son cumplidas pronta y totalmente. Este concepto supone una de las mayores equivocaciones acerca de la índole del trabajo ejecutivo. El jefe ejecutivo en el gobierno tiene una gran dosis de autoridad legal, pero no podrá menos que descubrir que en la realidad de los hechos ha de usarla con mucha parsimonia. Si le falta discernimiento para hacer uso de su poder, rebajará su prestigio y quizá se encontrará impotente en un momento de capital importancia. Debe estar en guardia contra la posible destrucción de su apoyo organizacional del que no puede menos que depender para la ejecución de su programa. Como repetidamente ha observado Paul Appleby, el nuevo director ejecutivo de una organización puede despedir a algunas personas, pero no a muchas. Reduciendo la cuestión al absurdo, no puede dar, por ejemplo, la orden de que "en lo sucesivo todos los empleados se pondrán corbatas rojas", esperando recibir una respuesta. Por persuasión, por convencimiento, por sus cualidades de jefe -en otras palabras por influencia podrá realizar lo que no podría por una orden. Esta no es en absoluto una verdad unívocamente conocida. Hay demasiados jefes ejecutivos que no se dan cuenta de que siendo los miembros de su organización personas razonables, su posición como jefe se afirmaría si reforzasen su autoridad oficial con el apoyo resultante de la convicción.

No trato de sugerir, sin embargo, que el conocimiento de la importancia que tiene la influencia como método para lograr las metas de una institución deba traducirse en una actitud de leche y miel, de dudosa eficacia en momentos de crisis. Si el jefe ejecutivo es hábil y conoce la manera de afirmar su posición, debe ser un elemento decisivo en la determinación del carácter de la organización y puede ejercer su autoridad con efecto terminante cuando la ocasión lo exija. La cuestión es que no puede imponer violentamente su voluntad en alguna ni en todas las situaciones; no puede ir contra la

corriente de la opinión imperante en la organización, Puede imponer su criterio por fuerza en una ocasión o en casos determinados, pero si lo hace con demasiada frecuencia habrá de pagarlo con el fracaso, toda vez que su personal no le responderá.

He comentado ya que la labor de un jefe ejecutivo ha de apreciarse tanto a la larga como en el trabajo cotidiano. Su finalidad ha de ser emplear su tiempo y sus talentos en actividades y asuntos que contribuyan lo más posible al avance de la organización y al desarrollo del equipo en que se apoya hasta el punto de óptima producción. Su éxito en lograrlo será, en no poca medida, determinado por su éxito en difundir un cuerpo de ideas comúnmente compartidas. Es este un requisito previo si su personal ha de tener puntos de mira con los que regule su orientación general y sus acciones concretas, con lo cual contará el ejecutivo con una realización digna de confianza. Si no se rodea de esta forma en la institución, el jefe ejecutivo será incapaz de moldear la organización en algo más que la suma de sus partes. Además, el cultivo de un ambiente semejante es esencial para imbuir en los miembros de la organización un sentido de participación en una empresa que es más importante que ellos mismos y lograr las satisfacciones necesarias a todo trabajo de plana mayor. Sólo entonces los trabajos fragmentados, que son los propios de la mayor parte de la gente en una gran organización, pasarán a ser una fuente de estímulo.

La importancia de rodearse bien en una institución y de empaparse de lo que esto significa ha sido comprendida por el ejército y la armada, pero se ha descuidado no poco por las organizaciones civiles del gobierno. Se ha observado con frecuencia que la instrucción permite a los hombres preparados en West Point y en Annapolis funcionar, y funcionar bien, aun cuando puedan faltar, en una situación determinada los rudimentos de buena organización comúnmente aceptados. Algunas corporaciones civiles tales como la Farn Credit Administration (Administración del Crédito Agrícola), la fuerza de policía de la ciudad de Nueva York, y la Autoridad del Valle del Tenesí con notorias por su elevada moral, producto derivado del hecho de haber creado el ambiente debido. Pero, más que menos, los jefes ejecutivos gubernamentales han prestado en este país poca atención a esta fuente básica de fuerza en una organización.

La comprensión del problema no quiere decir que éste se solucione rápidamente. Casi todos los jefes ejecutivos tienden a creer que la contribución que han de aportar para la aglutinación de los elementos que los rodean en una organización puede aportar solamente en un extenso periodo. Los ajustes rápidos, tal como suele ocurrir en el ejército y en la armada al estallar una guerra, o en las agencias de beneficencia en tiempos de desastres, son la excepción más bien que la regla general. El jefe recientemente nombrado de una oficina federal, con muchos años de tradición y precedente detrás de él, ha estimado que su labor de redirección es al menos un trabajo de diez años. A veces en el gobierno federal, cuando consideraciones de tiempo revestían una importancia capital y lo permitían otros factores, se ha solucionado con la creación de una nueva agencia, produciendo así un cortocircuito en el proceso de dotar de nuevos instrumentos a un

personal iniciado en anteriores programas y métodos. Esta es la razón principal por la que se crearan algunas nuevas agencias de guerra para hacer un trabajo que podría haberse asignado a otras agencias ya existentes. Pero, normalmente, es lógico que un jefe ejecutivo del gobierno considere necesario trabajar en lo que herede y desarrollar un plan de acción para llevarse a efecto sin demasiados tirones a diestro y siniestro. Esto puede motivar que sus esfuerzos para consolidar lo que lo rodea se concentren en el futuro más que en las actividades corrientes, de suerte que el trabajo diario de la organización pueda seguir adelante con un mínimo de incertidumbres e interrupciones.

Lo que el jefe ejecutivo puede realizar a corto plazo depende del estado de los elementos de la institución que lo rodeen en todo momento y de las circunstancias externas que afecten a su programa. Sus actividades y sus decisiones cotidianas pueden correr parejas con sus planes a largo plazo, o pueden ser en ocasiones violentadas para aceptar situaciones o propuestas que no cuadren con sus objetivos finales. Pero, tanto si se examina a largo como a corto plazo la labor de un jefe ejecutivo, los medios que le permitan elevar al máximo su influencia y colmar la brecha entre la realidad presente y el ideal último de una actividad fácilmente integrada, serán siempre los mismos. Son tales medios el tema que vamos a comentar brevemente en el resto de este estudio.

Cómo hay que invertir el tiempo

El concepto que el jefe ejecutivo tenga de la tarea que ha de realizar y la manera en que este concepto afecte a la regulación de su tiempo y sus talentos será un factor primordial en los resultados que obtenga. En gran parte esto puede clasificarse bajo el rótulo "operar a su debido nivel". En su reciente libro, *Big Democracy*, Paul Appleby desarrolla el tema con cierta extensión. Entiende por ello que ningún jefe de un departamento u otra subdivisión del gobierno debe hacer trabajos o tomar decisiones que correspondan a funcionarios de nivel más bajo en la jerarquía de la organización. Esto no solamente desmoraliza y confunde a sus subordinados sino que, además, impide al jefe ejecutivo realizar lo que propiamente constituye su trabajo administrativo.

Trato con la gente. Uno de los trabajos propios de un jefe ejecutivo es el trato con la gente, el juzgar, ajustar y trabajar alrededor de personalidades tanto de dentro como de fuera de su organización. Está en la esencia de los negocios el que las personas apliquen sus esfuerzos en armonía unas con otras y logren así hacer las cosas. Recuerdo el caso de un administrador municipal que era realmente poco prometedor al tiempo de su nombramiento. No parecía tener **experiencia** o interés alguno en materias tales como preparar los arreglos oportunos de la delegación de autoridad o de la subdivisión del trabajo; seguramente no había oído nunca hablar de los principios de jerarquía en el desempeño de las labores y estaba completamente desconcertado por discusiones teóricas sobre administración. Tenía, no obstante, un profundo interés en la gente. Atraía a las personas y poseía un misterioso sentido para apreciar a la gente de quien podía fiarse. Cualquiera que exa-

minase su organización y viese cómo funcionaba habría dicho que no podía continuar. Pero funcionó bien. Tenía el sentido de lo que había de proporcionar cohesión y el empuje central necesario para prestar servicio a la comunidad.

Esto es en parte un reflejo del hecho de que un jefe ejecutivo debe emplear una considerable parte de su tiempo y de sus talentos en ser un catalizador que asimile y reúna las ideas de los demás, resuelve líneas de acción remacha los convenios, procura que se hagan las cosas. Ha de confiar en su personal para que den cumplimiento a los elementos específicos de su programa y debe andar con cuidado para frenarse si siente la tentación de dedicarse a labores técnicas. Si no lo hace así no tendrá nunca tiempo para realizar la parte de tarea que le corresponde en la institución, que es la interminable de lograr el general consenso, por una parte y, por otra, hacer que no se prolonguen interminablemente las discusiones y que se dé cabo a algo definitivo.

Aun haciéndolo así, habrá de procurar no excederse y tener en cuenta los recursos de su organización. Si olvida o ignora a su personal en el curso de las operaciones correrá el riesgo de que se aventuren opiniones que no resistan un análisis detenido, o aceptará encargos que su organización no pueda cumplir, sin hablar del hecho de que tal manera de proceder no es alentadora para el personal. Desgraciadamente, no todos los jefes ejecutivos gubernamentales son como aquel que comentaba recientemente que dudaba que él se enojase con su personal tan a menudo como éste con él. Son demasiados los que operan como si la principal función del personal fuera evitar al jefe la molestia de tener que explicar los errores de ellos. Esto no puede conducir más que a un desperdicio de fuerzas al tener que revisar muchos menudos episodios insignificantes y de relativamente escasa importancia.

El carácter de liza pública de las responsabilidades del jefe ejecutivo, minará sus fuerzas día y noche y se dará cuenta de que, en distintos grados, que dependen de su situación en el sistema del ente gubernamental, no podrá vivir su vida de acuerdo con sus gustos personales sino que habrá de regularla a la luz de los bienes que se le exijan, ni podrá compensar esto haciendo observar al final de la jornada las cosas que concretamente había hecho y diciendo: "he hecho tal y tal cosa". Podrá pensar en un número de cosas llevadas al cabo por su organización y en que él procuró influir en ella y que se debió a él la terminación de alguna empresa, pero no puede considerar los resultados como personalmente suyos.

Es debido a estas características de la vida y la rutina de un jefe ejecutivo por lo que resulta muchas veces un fracaso el nombramiento de buenos técnicos para ocupar cargos administrativos. A menos que resulte que el especialista posea la rara cualidad de la aptitud administrativa no podrá convertirse en un jefe ejecutivo con satisfacción para sí mismo o para su personal. Cualquiera que haya observado las operaciones gubernamentales habrá conocido muchos casos de las lamentables consecuencias de situar en cargos administrativos a personas que no son sino técnicos de cabo a rabo; el convertir a un médico en un funcionario de salubridad pública, un ingeniero diseñador en comisario de obras públicas, un trabajador de asuntos sociales en un director de beneficencia, un hombre forjador de programas en un subsecretario de un departamento federal.

No *como técnico*. La necesidad de su jefe ejecutivo de evitar lo técnico y perseverar en el nivel en que se hacen los ajustes y se aplican los criterios acerca de lo que resulte de las circunstancias circundantes es uno de los aforismos de la fraternidad de administradores públicos, pero este aspecto se presta con demasiada frecuencia a simplificaciones excesivas. Hay una razón por la que no pueda nunca trazarse con precisión la línea divisoria. El grado hasta el cual ha de intervenir el jefe ejecutivo en cosas concretas se verá siempre afectado por factores tales como la edad de la organización, las circunstancias exteriores y el punto hasta el cual haya de tener que compensar deficiencias de los niveles inferiores.

En todo caso, el jefe ejecutivo ha de saber lo suficiente en cuanto a la marcha general para no perderse en un laberinto. Si no conoce el programa desde un principio habrá de empaparse rápidamente de sus elementos sustantivos más importantes. De otro modo no podría exigir la lealtad y el respeto de sus especialistas y formar con ellos un equipo. Debe tener comprensión suficiente de los aspectos básicos que ofrezca su programa para poder juzgar si es necesario dar tales o cuales pasos para llegar a la debida conclusión. En los primeros días de la Oficina Federal de Seguros por edad avanzada y para sobrevivientes, por ejemplo, la manera cómo habían de relacionarse las personas interesadas que en la actualidad llegan aproximadamente a setenta millones -y cómo se identificarían sus cuentas, era uno de los problemas técnicos de gran envergadura. Habiéndose presentado muchas proposiciones los miembros de la Junta de Seguridad Social así como el jefe de la Oficina hubieron de adentrarse en el problema lo suficiente para asegurarse de que el personal había encontrado la mejor solución.

Cuanta más experiencia adquiera el jefe ejecutivo en el paso del tiempo tanto mejor podrá puntualizar sus operaciones en materias técnicas. Aprenderá a conocer cuándo deba contradecir a sus especialistas -rara vez en la esfera técnica-, hasta qué punto puede confiar en ellos, y sabrá lo bastante para que no lo acobarden. Aun cuando el jefe ejecutivo deba poder discutir con los técnicos, las materias de su dominio es más lógico que no tengan carácter técnico en cuanto afecten a la resolución de un problema, especialmente las implicaciones generales y la posible aceptación exterior de lo que se haya hecho. Así como el comisario de carreteras estatales, por ejemplo, habrá de atender a los cambios de importancia en especificaciones o diseño que puedan convertirse en tema de discusión, él se percatará de que lo que le causará más quebraderos de cabeza serán cuestiones tales como el derecho de paso por un camino o la ubicación de un puente.

Asuntos exteriores. La necesaria concentración del jefe ejecutivo en lo que puede hacerse y en lo que sea de interés público afectará materialmente a la parte de tiempo que dedique a apreciar de qué modo influya en él lo que del exterior lo rodee y la manera de influir en ello. Es tarea propia del jefe ejecutivo el mantener relaciones con los jefes de otras dependencias del gobierno, con los miembros de los organismos legislativos, con las instituciones privadas y con el público, de suerte que su personal goce de un clima favorable dentro del cual desempeñe sus funciones. De este modo podrá aumentar su conocimiento de las maneras propicias para el desarrollo y ejecución de sus programas e ideas si unos y otras han de ser aceptados. La labor

de entremeterse en interés de su organización únicamente el jefe ejecutivo puede realizarla, y la eficacia con que lo haga será un elemento determinante de lo que pueda realizar su organización.

Su éxito en este aspecto de su tarea estará afectado en parte, según que el jefe ejecutivo limite sus contactos a aquellas personas que se dirijan a él o que trate conscientemente de dirigir el carácter de tales relaciones. También el jefe ejecutivo gubernamental se limita muchas veces al trato con personas de su propio ambiente social o con un grupo particular con el que trate su agencia. Ha de mezclarse tanto con los contrarios como con los favorables a su programa. Si la función de su agencia se relaciona con la ayuda a negocios, necesita comprender el punto de vista de los obreros; si la función es el bienestar social, habrá de mezclarse no poco con los ásperos individualistas para ver la vida desde su ángulo. Si no están bien orientados sus contactos con el exterior o si los descuida, puede que resulte con un concepto equivocado de los elementos exteriores que lo rodean.

El éxito del jefe ejecutivo al cumplir con esas responsabilidades exteriores será también en parte un producto derivado de su reacción a lo que su labor exige de él como individuo. Cuando más amplio y más generalizado sea esto, más importancia tendrá para él lo que esté ocurriendo no sólo en su campo en general, sino en la comunidad, en la nación y en el mundo entero. Habrá de ampliar sus propios horizontes, aguzar su ingenio y engendrar nuevas ideas con las que pueda beneficiarse toda su organización. Conozco a un jefe de departamento federal, por ejemplo, que se reúne a regulares intervalos con personas de ideas dentro y fuera de su organización, haciendo de este modo de una manera comprensiva lo que todo jefe ejecutivo debería hacer al menos en cierta medida. Como un mínimo básico, debería estar al día en cuanto a lo que publiquen los periódicos y se diga en los libros que puedan dar perspectiva a la empresa del gobierno, y no me refiero a la literatura puramente administrativa, por importante que ésta pueda ser. Si se enfrasca en sus problemas inmediatos de modo tal que prescinda de la vida que bulle a su alrededor, dejará de aprovechar uno de los mejores modos de dejar un impacto en su organización, como es el tender un puente sobre la separación entre aquélla y el mundo exterior.

La manera de ahorrar tiempo

Espero que estos comentarios sobre las actividades hacia las cuales debe orientar sus energías un jefe ejecutivo no den la impresión de que todo lo que necesita es tener cierta visión de lo que de él se espera y proceder en consecuencia. Desgraciadamente una buena parte de su tiempo se hallará bajo la presión de personas y de cosas que requieran su atención más allá de sus posibilidades para tratarlas debidamente. Su vida será una sucesión de entrevistas, llamadas telefónicas, documentos. No podrá evitar el invertir una parte de su tiempo en intervenir en muchos problemas que pueden parecer de poca importancia en sí mismos, pero que pueden tener graves consecuencias para su organización. personas que no cumplen como es debido, dificultades y diferencias entre el personal, el descontento de algunos ciudadanos, una

relación de prensa. Muchas personas de fuera de la organización desearían verlo: ciudadanos, legisladores, periodistas, antiguos amigos, *ad infinitum*.

Aun cuando necesitará esforzarse por no parecer inaccesible ni al personal bajo sus órdenes ni a las personas de fuera de la organización, deberá enfrentarse al sumamente práctico problema de decidir con quién habrá de entrevistarse y de mantener un equilibrio entre los diversos requerimientos que exijan su atención. Si se dispone a estudiar y resolver todos los problemas que lleguen hasta él, resultará inaccesible para sus jefes de operación y descuidará sus responsabilidades frente al exterior. Demorará sus resoluciones. Perderá perspectiva tanto con respecto a su organización como con lo tocante al mundo exterior y dejará de ejercer el impulso y la influencia unificadora que su cargo requiere. Con un poco de firmeza y de cuidadosa previsión, no obstante, podrá tomar una serie de medidas que le permitan conservar su tiempo y establecer normas que en realidad aumenten en lugar de reducir su accesibilidad.

Personal de plana mayor. Una de las mejores de dichas medidas es el uso discreto de sus ayudantes. En un departamento u oficina importante, el jefe ejecutivo puede contar con diversos ayudantes.

El ex secretario de Estado Stettinius, al dar a conocer nuevos nombramientos en el Departamento de Estado designó a quince personas para varios tipos de cargos auxiliares, además de los funcionarios del personal reglamentario del Departamento. Para algunas de aquellas se precisaban determinadas esferas de acción, por ejemplo, organización internacional y asuntos de seguridad, relaciones de prensa, materias de amplia dirección; para otras no se mencionaban ninguna ocupación especial. Esto resultaría seguramente excesivo para una situación ordinaria. El administrador de una ciudad de 50 000 habitantes, el jefe de un departamento de un Estado de mediana extensión, o un jefe de división federal, por ejemplo, tendrían bastante con un sólo ayudante administrativo.

Uno de los aspectos para que puede ser más útil el personal auxiliar de un jefe ejecutivo, incluyendo a su secretario, es el relativo a recibir al público. Ellos pueden ayudarle a disponer su calendario y su horario, determinar a quién debe recibir, regular el tiempo que dedique a sus visitantes. Pueden con frecuencia hacer no poco por complacer o dejar satisfechas a aquellas personas a quienes no pueda recibir personalmente el jefe y hacer lo precedente para que se resuelvan sus asuntos, ya por el jefe, ya por otros funcionarios. Para satisfacer las necesidades de los subordinados pueden con frecuencia obtener información de primera mano o lograr las resoluciones del jefe ejecutivo. Pueden preparar las entrevistas entre el jefe y otras personas, tanto de la organización como ajenas a la misma de acuerdo con la relativa urgencia que tales entrevistas puedan tener.

El personal de plana mayor puede también percatarse de cuáles sean los problemas que requieran en forma más apremiante la atención del jefe ejecutivo y pueden preparar el camino de aquel si tienen a la mano y en debido orden toda la información necesaria para cada caso. Pueden presionar al jefe para que resuelva sobre la marcha. Pueden ayudarle redactando discursos y artículos y acompañándolo en sus viajes cuando puedan serle útiles. Pueden tenerlo al corriente de lo que esté ocurriendo. A veces uno de ellos

actúa como consejero íntimo y puede ayudar a seleccionar los funcionarios clave y valorar la actuación de los subordinados que parezca que estén dando poco rendimiento. Evidentemente, cada uno de los ayudantes del jefe ejecutivo no tienen encomendadas todas esas tareas, sino que estarán diversamente especializados. Pero, mientras sus más inmediatas oficinas no cuenten con el personal auxiliar que pueda llevar a efecto las dichas tareas, el jefe ejecutivo se hallará indebidamente en situación desventajosa.

Por otra parte, hay que evitar excederse en esto. Un gran número de ayudantes personales puede significar que hay fallas o vacíos en la organización que el jefe ejecutivo está tratando de compensar aumentando el número de sus auxiliares personales. Esto no podría menos que obstruir las líneas de comunicación y originar confusiones en la organización. Los ayudantes personales pueden también ser una fuente de incertidumbre si el jefe ejecutivo no delimita sus funciones, de suerte que sus respectivos papeles sean comprendidos por el resto de la organización.

Los ayudantes personales de un jefe ejecutivo no deben actuar como príncipes palaciegos, accesibles en diverso grado a los demás funcionarios de la organización y protegiendo únicamente a sus favoritos. Deben ser iguales para todos los hombres, y el jefe ejecutivo debe evitar toda tendencia a manipular la organización o permitir el acceso por la "puerta trasera". Igualmente fatal es que el jefe ejecutivo deposite su confianza en ellos hasta el punto de que limiten o tuerzan sus juicios.

Ayudantes de operación. A más de lo que pueda hacer la plana mayor para ahorrar tiempo y energías al jefe ejecutivo, se necesitará también en una organización extensa la clase de auxiliares que compartan sus principales cargas de operación. Si el jefe ejecutivo escoge con discreción a esos auxiliares, podrá suplir con los de ellos los talentos que a él le faltan y multiplicará por mucho la trascendencia de su jefatura.

Si la labor del jefe ejecutivo requiere un alto nivel de dotes de dirigente público, una extensa relación con un organismo legislativo, un gran número de contactos con el exterior, o la dedicación de mucho tiempo a combinar un programa o a seguir negociaciones con otros jefes ejecutivos, o si sus talentos no son los propios para la dirección de una organización, le hará falta un delegado general que se encargue de la línea de mando para la administración interna. Es lógico que se estime la conveniencia de que haya un cargo de delegado permanente cuando el cargo de jefe ejecutivo es de los que cambian por los azares de la política. En realidad, no es posible contar con tal delegado en todas las situaciones en que podría utilizarse con ventaja. En la mayor parte de las ciudades, por ejemplo, no le es posible al presidente municipal o "administrador de la ciudad" compartir sus principales obligaciones. El grado en que la atención del público está fija en la responsabilidad centralizada en el administrador de la ciudad casi impide el empleo de un sustituto o doble, aunque no los otros tipos de auxiliares.

Si no cuenta con un delegado general, el jefe ejecutivo puede utilizar un ayudante principal, ya como auxiliar en las operaciones, ya como jefe de personal, asignándole diversos grados de responsabilidad, o puede dividir sus deberes administrativos con uno o más de sus auxiliares de modo que sean compatibles con las personas llamadas a ello. Los arreglos que con-

cretamente se hagan deberán basarse en un análisis sistemático de las tareas que habrán de llevarse al cabo y de las personalidades tanto del jefe ejecutivo como de quienes habrán de realizar tales tareas. Pero, aun la persona más indicada no podrá nunca llenar las funciones del cargo tal como teóricamente están concebidas.

Sea cual fuere la manera como esto se resuelva, y siempre resultará ello difícil, tales auxiliares deben pensar y obrar en términos que sean apropiados a la organización en general. Si no intervienen en asuntos que afecten a toda la organización, ya no servirán como ayudantes del jefe ejecutivo en su dirección general y en su labor de administración, sino más bien como jefes de operación de un grupo de unidades especializadas, pues pasarán a preocuparse por aspectos parciales de la organización y su labor no eontdbuirá gran cosa al logro del equilibrio entre las diferentes partes. En el gobierno federal, los subsecretarios de los departamentos son frecuentemente utilizados en este sentido -en los departamentos del interior, comercio, eorreos y justicia, entre otros. Hablando en términos generales, no ha tenido suficiente desarrollo el tipo de delegado o auxiliar general de que nos hemos ocupado, en los gobiernos estatal, municipal y aun en el federal.

Procedimiento\$ para ahorrar tiempo. Aparte de la ayuda que el jefe ejecutivo pueda obtener al proveerse de un personal que supla o complemente sus propios esfuerzos, puede hacerse mucho para que ahorre su tiempo si se presta la debida atención a la manera cómo se le presenten los documentos, la información, los problemas y las posibles soluciones.

Con un poco de simple cuidado puede reducirse a asequibles proporciones la cantidad de tiempo que el jefe ejecutivo necesita para ocuparse del aspecto de información. Pueden prepararse resúmenes de :is informes, los memoriales extensos abreviarse en una página, pueden presentársele juntos los documentos que se refieran a asuntos relacionados entre sí...

La manera de hacer esto en una vasta organización nos la da a conocer el sistema de remitir y presentar la información al jefe de personal del ejército y a otros funcionarios principales del Departamento de Guerra. La primera tarea de cada día consiste en reunir un legajo con una selección de los mensajes importantes recibidos en el Departamento de Guerra y los dirigidos por éste, desde y a todas las partes del globo, en lo que se invierten entre 15 y 45 minutos. Esto va seguido de una reunión a la que concurren el jefe de personal y su delegado, el Secretario de guerra y el jefe general de las fuerzas aéreas del ejército, en la que se presentan y estudian materiales relativos a las operaciones militares realizadas en el mundo, los aeonteeimientos contrarios y las posibilidades del enemigo. Los datos están preparados por las divisiones de Operaciones e Inteligencia del Estado Mayor General y el estudio y la discusión ocupan de hora y media a dos horas. Esta rutina de información diaria se completa con un sistema general consistente en que el jefe y el delegado o jefe sustituto de personal hacen un resumen de todos los asuntos en que hay que tomar decisiones o acerca de los cuales haya de informarse...

Los jefes ejecutivos gubernamentales pueden generalmente hacer mucho para simplificarse la vida insistiendo en la adaptación y el desarrollo de esta idea para resolver sus necesidades particulares. Lo más frecuente es que

la ejecución de un plan o el cumplimiento de una recomendación exija una serie de pasos o gestiones, cada uno de los cuales deberá llevarse al cabo en forma que permita la actuación rápida del jefe ejecutivo. Es más económico de tiempo para el jefe ejecutivo devolver documentos cuando se hayan de modificar que tratar de tomar una resolución sin poderse apoyar en una base específica. Con demasiada frecuencia se encuentran los jefes ejecutivos frente a la manifestación de "he aquí un problema" en lugar de "le proponemos. hace, esto por tales y cuales razones".

Pero este proceso de amplificación no debe llevarse al extremo de que el jefe ejecutivo se prive de ocasiones para deliberar sobre hechos que ocurren alrededor de un problema acerca del cual se le haya propuesto una solución. No siempre es factible ni siquiera aconsejable reducir las posibilidades de solución a un solo lineamiento fijado en una recomendación. Cuando hay factores no técnicos que haya que tener en cuenta para formar un juicio y una perspectiva que justifique una cuidadosa atención por parte del jefe ejecutivo, las soluciones tajantes y secas le estorbarán en lugar de ayudarlo. Debería tener ocasiones oportunas para examinar y meditar recomendaciones alternativas.

De qué modo comunica sus ideas

No servirá de gran cosa a un jefe ejecutivo el ser un genio en la administración de su tiempo si no hace lo necesario para forjar fuertes nexos entre sí mismo y los demás elementos de su organización. En relación con esto, la movilización y el aleccionamiento de su equipo de subordinados clave debe ser uno de los puntos más importantes en la agenda de todo jefe ejecutivo. Cuando éste se percate de que las personas que ocupan cargos de responsabilidad han sido seleccionadas y preparadas para ejercer funciones directivas, tendrá expedito el camino para obtener respuesta a los nuevos objetivos, métodos y normas. Sin un personal así, podrá contar con una multitud de gente, pero no con una organización.

Si existe un conducto expedito y abierto para que circulen ideas e informes de arriba abajo y de abajo arriba, podrá dejarse sentir la influencia del jefe ejecutivo a través de toda la organización. Este proceso, desde luego, no corre en un único sentido. Si el jefe ejecutivo es hábil se tomará el trabajo de desarrollar lo más posible las ideas y sugerencias procedentes de su personal, tanto por ser ésta la manera de reforzar el producto neto, cuanto porque sólo en un ambiente de respeto mutuo pueden tener su máximo peso las opiniones del jefe ejecutivo.

También las condiciones personales del jefe ejecutivo tienen mucho que ver en la influencia que éste ejerza. El es un símbolo para su organización, y en los cargos más elevados, también para el público. Sus actividades y sus acciones, tanto públicas como privadas, producirán efecto -indirecto y sutil quizá, pero no por ello menos importante- en las actitudes de todos cuantos pertenezcan a su organización. Si sus características personales y sus actos suscitan la admiración, su personal se sentirá inconscientemente inducido a responder a sus orientaciones e ideas. En el caso contrario, es fácil que se aumente hasta triplicarse la natural resistencia de los individuos a adaptarse a las exigencias de la actividad organizada.

Comunicación oral. En las reuniones poco numerosas con funcionarios clave, tiene el jefe ejecutivo la más propicia ocasión para exponer sus ideas. Lo valioso de esas reuniones puede multiplicarse si, siempre que sea posible, los funcionarios encargados de la resolución de un asunto llevan consigo a uno o dos de sus principales subordinados, y si en los estudios o discusiones importantes se incluye a los funcionarios de plana mayor más indicados juntamente con los funcionarios de línea u operación. El jefe ejecutivo debe fomentar todos los medios que faciliten la recíproca fertilización de ideas, evitando aquellos obstáculos que puedan impedir el manejo expedito de los asuntos. Además, cuanto más aproveche el jefe ejecutivo las ocasiones para reunirse con grupos, mejor que con personas individuales, tanto más podrá extender la órbita en que se deje sentir su influencia directa. No siempre es necesaria la presencia personal del jefe ejecutivo para que se logre este resultado, pues muchas veces bastará con que le represente uno de sus funcionarios de plana mayor o ayudante que esté bien empapado de su criterio y actitud.

Las reuniones de esta clase tienen una enorme importancia para facilitar el avance de una organización. Si cualquier asunto al llegar al nivel de resolución puede ser desmenuzado por los funcionarios principales a quienes afecte, podrá ser estudiado minuciosamente en forma inmediata y así llegar a la resolución más eficaz. Esto acelera el manejo de los negocios importantes, y gracias al proceso de tratarlos juntamente con aquellas materias que afecten a toda la organización en general, los funcionarios principales llegan a conocerse entre ellos y entender la manera de trabajar juntos. Cuanto más se extienda esta comprensión, con más facilidad se constituirán voluntariamente en equipo cuando a dos o más de ellos se les planteen especiales problemas.

Reuniones del personal. Las reuniones generales del personal, si están bien planeadas y se limitan a temas de interés e incumbencia común, pueden hacer mucho para ayudar a la comunicación. Pueden determinar que cada individuo reconozca su relación con el mayor conjunto, y el jefe ejecutivo aprovecharlas para lograr una perspectiva común, así como para que le ayuden a mantener unida la organización. Cualquiera que haya asistido a una reunión bien dirigida habrá observado con cuánta mayor facilidad toman forma las ideas y se llevan a la práctica cuando existe un medio fácil de comunicación de las mismas.

No se trata, empero, de sugerir que revistan capital importancia las reuniones generales del personal. Son únicamente uno de los muchos instrumentos de los que se vale la dirección. Suele darse por sentado que todo jefe ejecutivo debe reunir a sus subordinados -los jefes de departamento de un gobierno municipal o estatal- como si integrasen un gabinete, a frecuentes y regulares intervalos. La única finalidad práctica de las reuniones de grupo de esta clase es el estudio y discusión de materiales de interés general. No vale la pena reunir a funcionarios diversos para estudiar asuntos que puedan resolverse en la línea de mando. En una reunión de jefes de Departamento con el gobernador, cualquier discusión acerca de problemas relativos al Director de Asistencia Pública haría dormir al director de Obras Públicas. Si comenzase el jefe del Departamento de agricultura a

plantear sus problemas, la mayor parte de los demás concurrentes no haría otra cosa que aburrirse soberanamente. La única razón para reunir a los subordinados clave ha de ser la necesidad de tratar de asuntos que requieran su opinión colectiva.

Comunicaciones escritas. Las comunicaciones por escrito constituyen un método generalmente conocido, aunque no demasiado bien aplicado, para dar a conocer las ideas del jefe ejecutivo de un nivel a otro en una organización, y pueden servir de ayuda a aquél en sus esfuerzos para desarrollar su institución. En muchas organizaciones se ven los subordinados inferiores inundados por instrucciones y regulaciones detalladas sobre todos los aspectos de la vida de la institución. El no reconocer el personal cierta dosis de sentido común y de inteligencia no engendrará ciertamente la mutua comprensión, y lo más fácil es que conduzca a una completa indiferencia. En todo caso, su resultado no proporcionará ayuda alguna al jefe ejecutivo.

Por otra parte, las comunicaciones formuladas por el jefe ejecutivo precisando objetivos concretos, tipos de requerimientos de modo de operar y delimitaciones de responsabilidades no sirve más que para perjudicar la buena comprensión. Por muy buen trabajo que haga el jefe ejecutivo en su trato con sus funcionarios principales y por concienzudos que sean éstos al transmitir la información que reciben de arriba, esto no cubrirá totalmente la situación. Las comunicaciones escritas son un complemento importante para comunicar a toda la organización los lineamientos básicos de sus políticas y objetivos.

Tan importante como esto es el que las políticas y también los programas y métodos sean consignados en claras comunicaciones escritas y que no se tengan por cosa definitivamente resuelta sin antes haber obtenido el refuerzo del comentario personal acerca de su aplicación. Además, ésta es la única manera de asegurarse de que el personal lo leerá o al menos tendrá noticia de la palabra escrita. Las comunicaciones por escrito son útiles principalmente como punto de partida y sirven a su objetivo primordial, después del provechoso trabajo de pensar lo que en ellas se consigna, como base para una discusión o una serie de discusiones con la plana mayor acerca de las ideas o las orientaciones que contienen. Son especialmente útiles para orientar e instruir a los miembros nuevos de la organización.

Cómo enjaeza su organización

Los comentarios acerca de este punto se han enfocado hacia los medios por los cuales utiliza y extiende el jefe ejecutivo su personalidad, sus ideas y su tiempo. Esto se sale no poco del marco de la institución a través de la cual debe funcionar. Ninguna de sus actividades personales o negociaciones, ninguno de sus tratos tendrá verdadera trascendencia si su institución no está organizada de manera que pueda él manejarla con rienda firme en todas las cuestiones esenciales y en todos los momentos críticos.

Estar al corriente. Condición esencial número uno es la de que el jefe ejecutivo sepa lo que está ocurriendo en su organización. Si se sabe organizar debidamente para este fin, podrá seguir la pista del curso de los asuntos y percatarse de los puntos débiles y los puntos fuertes, de los problemas

que surjan, cabos sueltos, y oportunidades para progresar. Si no lo hace así, fácil será que fracase en su intento de poner en ejecución un programa equilibrado.

En el curso normal de los hechos habrá de enfrentarse con un vasto aparato de papeles; escritos o cartas que requieran su firma, redacción de órdenes y reglamentos, planes de trabajo propuestos, Informes de inspecciones y estudios de organización, apreciaciones de programas, informes sobre progresos, resúmenes e interpretaciones de estadísticas, documentos personales, análisis presupuestarios y fiscales, *ad infinitum*. Contando con la ayuda de sus auxiliares para la organización y el ordenamiento de esos materiales podrá contar con muchos elementos para apreciar las operaciones de la organización.

El cuadro que de este modo logre obtener el jefe ejecutivo será únicamente parcial, faltándole muchos aspectos de la realidad si no completa con otras estas fuentes de información. Muchos de los vacíos con que se encuentre podrá llenarlos el jefe ejecutivo gracias a conversaciones y entrevistas con sus subordinados, y en algunas esferas del trabajo gubernamental, por medio de inspecciones. El comisario de conservación estatal puede saber de primera mano lo que se está haciendo en el campo del desarrollo y utilización de los parques del Estado así como en el de la administración de los bosques estatales. Por otra parte, el jefe de una agencia dedicada a actividades que tengan escasa expresión física o tangible no puede confiar mucho en este sistema. Un comisario de ingresos internos, por ejemplo, no puede enterarse gran cosa acerca de los que produzca su organización consultando los montones de papel en proceso.

La plana mayor del jefe ejecutivo puede ayudar a ésta dándole cuenta de lo que esté ocurriendo o pasándole información que él mismo podrá obtener directamente si pudiera ver a más gente. Nos referimos aquí a noticias obtenidas sobre la marcha y que pueden afectar a la organización y a su trabajo, información acerca de los trastornos o desarreglos ocurridos en la organización, sobre faltas de ajuste en el personal, reacciones de personas particulares a lo que haya hecho el jefe ejecutivo, nuevas proposiciones o ideas, quejas que hayan de ser conocidas y resueltas por él. Dichos funcionarios pueden enterarse de esas cosas de una manera extraoficial gracias a contactos en el seno de la organización y pueden recoger algunas noticias como resultado de conversaciones con el personal y los funcionarios de línea o de informes de los mismos. En cuanto el jefe ejecutivo disponga de estos elementos informativos, que muchas veces no pasarán de ser meros rumores o habladurías, habrá de saber distinguir entre lo que tenga y lo que no tenga importancia o interés. Habrá de tener en cuenta todo ello con la debida moderación, sin permitir que obstruya la sólida ayuda que puedan prestarle directamente las divisiones de su personal general.

Divisiones de plana mayor. Quizá el más importante de los instrumentos con que cuenta un jefe ejecutivo para enjaezar su organización y mantenerla bien orientada es su plana mayor general: las divisiones de presupuestos, de planeamiento de programas, de personal, de planeamiento de organización y métodos. No se incluyen las unidades de servicio o auxiliares, tales como de estadística, de solicitudes y de servicios de oficina, por importante y necesarios que puedan ser. Ni tampoco los servicios de contabilidad y de

carácter jurídico, que proporcionando mecanismos de mando al jefe ejecutivo, son más aprovechables por las unidades de servicio que por las divisiones de plana mayor general. Es cierto, no obstante, que debido a la capacidad o competencia personal, así como al hecho de que se aplican a algunas actividades propias de la plana mayor general, los jefes contadores y jurídicos son muchas veces utilizados por el jefe ejecutivo para diversas funciones de plana mayor general.

Las divisiones de plana mayor proporcionan recursos para el análisis y el desenvolvimiento de soluciones a problemas comunes a toda la organización. Proporcionan una fuente de alto consejo y asesoramiento en materias acerca de las cuales está el jefe ejecutivo indeciso o tiene motivos para dudar de la solución ofrecida por un subordinado operante. Proporcionan un punto de vista más bien general que especializado tanto para la revisión de proposiciones formuladas por las subdivisiones operantes cuanto para valorar los resultados del trabajo de dichas subdivisiones. Pueden ayudar no poco al jefe ejecutivo haciendo que se concentre la atención en los objetivos de la organización y dando consistencia a la actuación. Además, los empleados de tales divisiones circulan alrededor de todo el equipo y proporcionan uno de los más provechosos medios de obtener información y de lograr la comprensión y la aceptación de las políticas seguidas por el jefe ejecutivo.

El jefe ejecutivo necesita disponer de un grupo de asesores de plana mayor que funcionen de esta manera para ayudarle a anticipar las tareas que hayan de realizarse, a planear la manera de hacer frente a las contingencias que puedan surgir de detrás de una esquina, a delinear sus políticas y programas, y a elaborar su organización fundamental y sus métodos. El valor de sus servicios, no obstante, dependerá de la manera como funcionen. Deben permanecer en su papel de plana mayor, es decir, asesor, consultivo y coordinador, y deben eludir el imponer su opinión personal a los funcionarios de línea en cuanto a materias de operación. Las divisiones de plana mayor pueden llegar a convertirse en una carga en lugar de una ayuda si desparraman la línea de mando del jefe ejecutivo metiéndola en el trabajo de operación y si aíslan a dicho jefe de otras fuentes de consejo. El hecho de que con frecuencia no se resista la tentación de salirse de la órbita de la plana mayor se refleja en la frecuente práctica de que haya que revisar un gran número de transacciones de detalle relacionadas con la oficina de presupuestos o la oficina de personal que no implican cuestiones de nueva política. Quizá la razón por la que los funcionarios de plana mayor insistan en esto sea el que es más fácil revisar la actividad de los demás que realizar una labor creativa, o el que no tengan la capacidad necesaria para el trabajo de plana mayor, o que no hayan llegado a saber en qué consiste la labor verdaderamente propia de la plana mayor.

Las divisiones de plana mayor no podrán dar todo el rendimiento que cabría esperar si actúan en direcciones separadas. Es, pues, esencial que las actividades de plana mayor general estén coordinadas entre sí. El jefe ejecutivo o su delegado general puede proporcionar esta coordinación. A veces esto puede lograrse más fácilmente poniendo las unidades de plana mayor bajo la autoridad de un funcionario ejecutivo o un jefe de plana mayor. De esta manera puede concentrarse la actuación de los diversos elementos de la

plana mayor por alguien que intervenga en la dirección de la organización como un todo, y el jefe ejecutivo podrá así disponer mejor de la totalidad de sus recursos. Además, entonces será menos fácil que el jefe ejecutivo haya de distraer su atención en asuntos no productivos, y se reducirá el número de las unidades de la organización a que haya de atender personalmente el jefe ejecutivo.

Pero, haciendo caso omiso en cuanto a la forma en que se disponga, las funciones de la plana mayor general deben estar dirigidas por funcionarios de alta categoría que tengan considerable libertad de acceso cerca del jefe ejecutivo, llevando al cabo el funcionario ejecutivo una función facilitadora y determinando la manera de que el jefe ejecutivo se vea rodeado del modo más propicio para que pueda aprovechar el conjunto de las ideas de cada uno de sus funcionarios de plana mayor.

Disposición de las unidades de línea. La manera como el jefe ejecutivo disponga las subdivisiones de su agencia o negociado tendrá también mucho que ver con que aquél domine su organización o esté a merced de la misma. Es mucho lo que generalmente se sabe acerca de cómo se organizan las subdivisiones operantes, por lo que no vamos a tratar con pormenores de la cuestión. Lo que sí nos gustaría comentar especialmente es la relación entre la manera como esté reunida la organización y las ocasiones en que el jefe ejecutivo puede actuar en asuntos importantes.

Por ejemplo, un número reducido de divisiones operantes no **significa** necesariamente que el jefe ejecutivo carezca de los pormenores necesarios para poder aportar el elemento de perspectiva e influencia general. Cuando hay tan pocas o el establecimiento está dispuesto de tal manera que entre el jefe ejecutivo y las operaciones exista una muralla formada por varias capas de inspección, o la tarea de armonizar y coordinar en los asuntos de importancia esté relegada a un nivel subsidiario, puede ser que el jefe pase a resultar el esclavo en lugar de ser el amo.

Relacionada con la cuestión de que sean demasiado pocas las unidades operantes y de las capas de inspección que esto pueda motivar está la de la excesiva independencia que las disposiciones reglamentarias conceden muchas veces a los funcionarios subordinados operantes. Cuando están definidas por el reglamento las funciones de los jefes de las divisiones mayores, el jefe ejecutivo queda sometido a un grave impedimento para manejar lo que con frecuencia pasan a ser cuestiones principales independientes. Recordarnos el vivo comentario de un ejecutivo federal que se quejaba de tener a su **cargo** la imposible tarea de administrar una federación de negociados en lugar de un departamento.

A una categoría diferente corresponden las complicaciones que pueden surgir cuando se produce un excesivo desbarajuste de actividades. No sólo es entonces incapaz el jefe de tener las distintas unidades dentro de la pantalla de su atención, lo cual lo deja como flotando, sino que aquellos asuntos que llegan hasta él pueden motivar un criterio parcial o desequilibrado. Las funciones deben estar dispuestas de tal modo que, en la mayor proporción posible, puedan apreciarse y conciliarse los diversos puntos de vista. Al reconocer los peligros de una excesiva especialización, los departamentos muni-

cipales de salubridad que están al día, por ejemplo, se han apartado del sistema de organizar los servicios de enfermeras de salubridad pública sobre la base de tipos especializados de trabajo: tuberculosis, enfermedades venéreas, cuidado de niños. Se han autocoordinado en gran medida las unidades o distritos integrados por un grupo de enfermeras aptas para hacer frente a variados problemas y situaciones, con lo cual se reduce la carga que pesa sobre las más altas posiciones administrativas.

Otra desventaja se observa en unidades o agencias encargadas de funciones relativamente estrechas. Si la agencia exige el apoyo de un tipo de interés especializado o de objetivo único, cabe que se ejerza sobre el jefe ejecutivo una indebida influencia en un solo sentido, y será más difícil para él conservar su organización dentro del debido campo visual...

¿Es él un éxito?

Este estudio se ha referido a algunas de las cosas que puede hacer el jefe ejecutivo para armonizar los demás elementos de su organización y obtener de ellos el mejor partido posible. Hacemos hincapié en que ésta es la manera como cimienta su influencia en su organización y conduce a ésta hacia sus objetivos. Para terminar, debemos reiterar nuestro punto de vista, antes expuesto, de que aunque no es fácil que el jefe ejecutivo salga airoso si trata su organización como algo en que pueda mandar como en cosa propia, no estará ciertamente en desventaja si se hace cargo del papel de verdadero jefe.

El hecho de que sea el depositario de la autoridad formal en su organización es un poderoso elemento para que desenvuelva su posición titular en una verdadera fuerza y poder. Además, le corresponde a él determinar en todo caso cuáles son las cuestiones que desee que se sometan a su decisión. Aun cuando no pueda decidir gran cosa en su organización, hablando en sentido cuantitativo, su elección acerca de cuáles son los asuntos que haya de resolver él determinará la manera cómo su organización resuelva sus dificultades de importancia. La realidad es que, en su mayor parte, ha de depender de los demás; por tanto, el grado en que toda la organización funcione dentro de una estructura comúnmente aceptada determinará cierta rapidez y seguridad en sus movimientos hacia adelante.

Dirección y administración departamental

Entre el tema del capítulo anterior y el presente existe una evidentemente considerable analogía. No obstante, tiene un significativo cambio en la manera de enfocar las cuestiones, sometiendo a un examen estricto problemas más técnicos. También hay cierto cambio en el tema, aun cuando resulte difícil de precisar en qué consiste ese cambio.

La dificultad surge al tratar de una definición aceptable de lo que sea un «departamento». ¿Qué es un departamento? Es imposible dar una definición hermética, al menos desde el punto de vista de una escuela filosófica distinta de la del definidor. Una definición que sirva satisfactoriamente para los fines presentes es: Un departamento es aquella parte de una organización que está a cargo, como responsable, de un jefe ejecutivo (o administrador) inmediatamente debajo del jefe ejecutivo en la cadena de mando. Así pues, la «dirección y administración departamental», tal como generalmente se entiende, se refiere a las relaciones entre el jefe ejecutivo y sus inmediatos subordinados, los jefes de departamento; pero se refiere también y en forma más pormenorizada, a los métodos y sistemas por los cuales los jefes de departamento manejan o administran sus respectivas partes de la organización.

El trabajo seleccionado a continuación plantea los problemas de la dirección y administración departamental en sus más amplios aspectos, en el sistema de gobierno norteamericano: el doble papel del jefe de departamento con respecto a su superior y a sus subordinados; su doble relación con la política y con la administración, y su doble responsabilidad con respecto al jefe ejecutivo y al organismo legislativo. El trabajo está tomado de *Task Force*, informe sobre dirección y administración departamental, preparado por la llamada Comisión Hoover. La segunda parte de este informe, de la que está tomado el trabajo seleccionado, fue redactada por

[ohn D. Millett, profesor de administración pública en la Universidad de Columbia. La parte aquí reproducida no es más que la introducción de un estudio más pormenorizado de tales materias como es *The Need for Staff* (Necesidad de una plana mayor) y *Role of Assistants* (Papel de los auxiliares).

Objetivo y organización de la dirección y administración departamental o

JOHN D. MILLETT

Doble responsabilidad de los funcionarios

El funcionamiento actual de nuestra estructura administrativa revela que los jefes de departamento y de agencia en la rama ejecutiva tienen dos responsabilidades básicas que han de cumplir: una política y otra administrativa. Ante todo, el jefe del departamento es una avanzada del presidente en un determinado campo de las actividades administrativas.

El jefe de departamento debe ser considerado como una extensión de la personalidad del presidente. Se espera que ponga en ejecución las instrucciones básicas que para normar su conducta pueda dictar el presidente. Como consecuencia de las promesas formuladas en una campaña electoral, después de consultar con diversos jefes de partido y del Congreso, o como resultado de firme convicción personal, puede un presidente tener ciertas creencias básicas acerca de política exterior, de política agrícola, fiscal o de bienestar social, de la conservación de los recursos naturales o cualquiera de una multitud de asuntos públicos de interés vital. Puede entonces comunicar su punto de vista a un jefe de departamento. Obligación de este último es que esas instrucciones sobre alta política se traduzcan por el departamento en una actuación apropiada.

El jefe de departamento es también un consejero del presidente, tanto en asuntos concretos que puedan presentarse en el campo de su jurisdicción como dentro de otros campos más o menos ampliamente relacionados con el mismo. Fuera de las actividades normales del departamento pueden presentarse diversos problemas sobre los cuales desee el jefe del departamento la orientación presidencial. Particularmente, cualesquier sugerencias acerca de nueva legislación de importancia es casi seguro que habrán de requerir cierta apreciación presidencial. Grupos exteriores al gobierno pueden someter algún asunto a la atención del presidente, o los jefes del cuerpo legislativo pueden sugerirle la conveniencia de algún tipo de actuación. En todas esas circunstancias debe un jefe de departamento estar preparado para asesorar al presidente acerca de la conveniencia de tales proposiciones.

o De *Departmental Management in Federal Administration: A Report with Recommendations*, preparado por la Comisión sobre la organización de la rama ejecutiva del gobierno (Washington, 1949) págs. 39-42.

Además se espera que un jefe de departamento proporcione a las operaciones departamentales un cierto punto de vista político. Debe ser algo más que un mero canal de comunicación entre el departamento y el Presidente en aquellos asuntos de vital interés sobre los que este último haya de tomar una resolución. El jefe de departamento debe dar un sesgo político a todos los asuntos departamentales. Tal actitud política no debe estar determinada por un mezquino partidismo en relación, ya sea con la provisión de cargos a favor de los leales trabajadores del partido, ya con la asignación de privilegios especiales. Una actitud política ha de reflejar, más bien, las opiniones que prevalezcan acerca de importantes asuntos públicos, opiniones acerca del alcance y magnitud de las actividades del gobierno, por lo que respecta tanto a los fines como a los medios de la actuación gubernamental. Un jefe de departamento es un intérprete de las actitudes públicas predominantes para los funcionarios permanentes que se hallen bajo su dirección. Un jefe de departamento debe crear un ambiente propicio para la orientación del esfuerzo público.

El jefe de departamento es un nexo indispensable para conectar la responsabilidad política de la administración del presente día. En la actualidad es generalmente aceptada la creencia de que el servicio en el gobierno debe ser esencialmente un servicio de carrera; que todos los cargos de gobierno, salvo unos cuantos, deben proveerse sobre la base de la competencia técnica y la experiencia. Cualquier otra práctica es notoriamente pernicioso. En un tiempo en que la economía del gobierno es más esencial de lo que nunca fuera, no puede admitirse un sistema tan costoso como el del botín o los despojos. Pero por el mismo motivo, un servicio de carrera en el gobierno puede convertirse en una peligrosa burocracia si no están claramente delimitados los aspectos de responsabilidad política y no se aplican con energía. Aquí es donde adquiere hoy una nueva importancia, y de gran alcance, el papel del jefe de departamento. En la vasta estructura de la actividad administrativa, el jefe de departamento ha pasado a ser el eslabón esencial entre un servicio de carrera y un presidente elegido ante la mayoría del pueblo y responsable ante el mismo.

Ciertamente, el Congreso proporciona también un freno para el peligro que supone una administración políticamente irresponsable. Pero este freno, por su propia índole, no puede aplicarse en forma continua. El Congreso debe fijar el contenido general, el alcance y la magnitud del esfuerzo del gobierno. Puede también el Congreso criticar lo que se haya hecho y modificar las instrucciones básicas, pero la dirección día por día del esfuerzo administrativo debe quedar necesariamente en manos del presidente y de los jefes de departamento.

En cierto modo las relaciones entre un jefe de departamento y el Congreso consisten meramente en la proyección de las relaciones entre el presidente y el Congreso. Pero sería totalmente contrario a la realidad no ver en un jefe de departamento nada más que un lugarteniente del presidente. Los jefes de departamento han cultivado frecuentemente sus propias relaciones independientes con los jefes políticos influyentes en el Congreso y con las comisiones de éste. Esta situación puede representar tanto una ventaja como un inconveniente para el jefe del poder ejecutivo. Cuando llegan a ser de

esencial interés nuevas disposiciones legales y programas modificados, suele ser el jefe de departamento quien presente la justificación fundamental tanto al Congreso como al pueblo en general. El jefe de departamento es el primordial punto de contacto entre las ramas legislativa y ejecutiva por lo que respecta a las cantidades que hayan de ser votadas por el Congreso. Así, la formulación por parte del presidente de la política y el programa que se someten a la consideración del Congreso deben presentarse detalladamente a la legislatura por los jefes de departamento. Ciertamente, toda vez que puede adoptar un punto de vista especial, un jefe de departamento, si cuenta con el apoyo legislativo, puede presentar actitudes e incluso recomendaciones concretas que estén en contradicción con las del presidente, ya que aquél puede contar con un punto de vista más amplio. En tales casos, las relaciones entre el jefe de departamento y el Congreso puede ser motivo de fricción con el jefe del poder ejecutivo. Si la fricción llega a hacerse suficientemente perturbadora, puede el presidente, desde luego, sustituir al jefe de departamento.

Pero, en todo caso, son reales y vitales las relaciones entre el jefe de departamento y la legislatura. El jefe de departamento debe, antes que nada, presentar a la legislatura el criterio presidencial. Si personalmente sostiene un criterio distinto, puede indicar la zona de desacuerdo, siempre que cuente con la previa aprobación del presidente. En otro caso, tanto como cuestión de buen gusto, cuanto velando por nuestro proceso gubernamental, debe dimitir el jefe de departamento cuando se halle en conflicto fundamental e irreconciliable con los deseos del presidente.

Por otra parte, el jefe de departamento es un importante canal para la comunicación al presidente del criterio del Congreso. Teniendo, por regla general, un conocimiento más íntimo y detallado de la opinión legislativa, el jefe de departamento debe tener informado al presidente acerca de las actitudes que prevalezcan en el Congreso. Tal información es de vital importancia para la formulación de las políticas y los programas presidenciales.

El jefe de departamento debe servir también como lazo de unión entre los funcionarios de gobierno permanentes y la legislatura. Aquí la tarea consiste tanto en lograr que se tenga debidamente en cuenta el criterio del cuerpo legislativo en la preparación de las políticas y los programas departamentales que se presenten a la aprobación presidencial, y lograr que se ejecuten fielmente las instrucciones legislativas contenidas en disposiciones legales sustantivas y en leyes aprobando la concesión de cantidades.

No es una posición fácil la que ha de ocupar un jefe de departamento bajo nuestro sistema de gobierno. Como miembro de la rama ejecutiva, su primera obligación constitucional es la que tiene para con el presidente, pues en todo momento es un auxiliar del jefe del poder ejecutivo. Pero, como parte de la rama ejecutiva, tiene también la obligación constitucional, tanto de consultar con la legislatura e informarla, como de procurar que se dé cumplimiento a las intenciones de la legislatura expresadas a través de las disposiciones legales.

Deberes administrativos

La segunda en importancia de las tareas propias de un jefe de departamento o agencia es servir como jefe administrativo de la agencia de que esté encargado.

Este papel de jefe administrativo supone no poca responsabilidad, especialmente en un tiempo de actividades gubernamentales en gran escala. Ciertamente, como dirigente eficaz, el jefe de departamento ha de reunir muchas diferentes cualidades. Debe necesariamente poseer o procurar adquirir ciertos conocimientos generales acerca de la sustancia del trabajo realizado. Debe saber algo sobre el proceso y las técnicas administrativas. Debe enterarse de las capacidades y las peculiaridades del personal subordinado. Debe proporcionar no sólo el eslabón esencial entre el departamento y la Casa Blanca, sino también una influencia vitalizadora sobre las operaciones internas.

Ciertamente, el jefe de departamento halla desde luego a mano un conjunto de prácticas habituales, pues generalmente el departamento cuenta con una tradición basada en una larga evolución histórica, a más de haber en el mismo un habitual método de operación. El administrador, además, encontrará a los subordinados y a los auxiliares clave dispuestos a ayudarlo, si bien dentro de ciertos límites. Una de las paradojas de la administración del gobierno en gran escala es que un jefe de departamento, aunque sea ineficaz, no por ello paraliza los servicios del gobierno, al paso que un jefe de departamento eficaz puede, en cierto tiempo, introducir un nuevo entusiasmo, una nueva energía y una nueva eficacia en la ejecución del trabajo de la agencia.

En sus más amplios términos, el papel administrativo del jefe de departamento consiste en suministrar un sentido de unidad o comunidad de propósito a la agencia, en conjunto, y lograr la eficaz ejecución de los programas de que la agencia esté encargada. No hay esfuerzo administrativo tan considerable como el de levantar y sostener un sentido de comunidad de propósito. Es fácil que se considere la inspección y fiscalización como esencialmente negativa y restrictiva, a menos que se ejerza con el propósito de identificar las relaciones internas y fomentar la adhesión a algún objetivo general. Y a menos que el propio jefe del departamento preste una cuidadosa atención a las posibilidades de mejoramiento administrativo, no se obtendrá en esta dirección un resultado continuado y sostenido.

Quizá habría que añadir una palabra acerca del significado de las mejoras en la ejecución de los servicios del gobierno. Esas mejoras pueden reflejarse de una a dos maneras. Pueden significar que se extienda más el servicio al público sin aumento alguno en el personal ni en otros recursos necesarios para prestar el servicio, o pueden advertirse en una reducción de los recursos necesarios para prestar un determinado servicio. En una sociedad creciente por el aumento de población y el incremento de la riqueza material, cabe esperar que se incrementen también los servicios del gobierno. Entonces, la eficiencia administrativa no significa una reducción en las operaciones, sino más bien una creciente producción total procedente de los recursos destinados a un particular propósito. Las mejoras en la ejecución

de *Jos* servicios del gobierno debe comprender una creciente eficiencia por medio de una mayor producción total por unidad de dinero gastado.

Para ampliar en cierto modo, podemos decir que el papel administrativo del jefe de departamento implica el cumplimiento de los siguientes diversos deberes:

1. Debe revisar los propósitos básicos del esfuerzo del departamento a la luz de instrucciones reglamentarias y de la general facultad discrecional que las mismas le confieran. Dentro de los límites de esas instrucciones legislativas puede modificar los objetivos debido a los deseos presidenciales o con motivo de un cambio de circunstancias. Y puede sugerir cambios en la autorización reglamentaria y la aprobación del Congreso. Pero debe asegurar el que se cumplan los objetivos básicos.

2. Debe fomentar un sentido de lealtad al propósito común o a una meta general en toda la agencia. Debe estar atento a las relaciones internas entre las actividades de los negociados u oficinas y procurar el logro de una efectiva colaboración en la realización de un propósito común.

3. Debe dar el departamento una positiva sensación de jefatura. En general debe estar disponible para consultas y estudio de asuntos con sus inmediatos colaboradores y sus subordinados operantes. Debe estar dispuesto a tomar decisiones a la luz de la mejor información disponible y dentro de la estructura política básica del departamento. Debe estimular las iniciativas y la actividad entre sus colaboradores y subordinados y cultivar un sentido de trabajo de equipo. Debe estar pronto para enterarse de toda labor acertada y reconocerla. Debe poseer la valentía necesaria para insistir en la lealtad a un objetivo común, aunque para ello haya de recurrir a la necesaria actuación disciplinaria.

4. Debe estar constantemente alerta a fin de aprovechar las ocasiones propicias para lograr la más eficaz ejecución de los servicios departamentales. Aquí especialmente hay muchas técnicas disponibles que puedan ayudarle para responder a muy diversas cuestiones. ¿Cuán detalladas y cuán adecuadas son las preparaciones previas para la actuación administrativa? ¿Qué labor ha dejado de ser de interés vital o siquiera útil? ¿Pueden reducirse los servicios domésticos o realizarse a menos coste? ¿Qué cambios se experimentarían en la organización si cada cual contribuyera a un cumplimiento más satisfactorio o eficaz de los servicios? ¿Qué métodos de trabajo podrían simplificarse o mejorarse? ¿Qué información hace falta y es utilizada acerca de la eficiencia de los métodos de trabajo? Evidentemente, ningún administrador puede llevar personalmente al cabo la tarea de hallar las respuestas de éstas y a otras preguntas parecidas. No es labor propia del jefe de departamento sumergirse en un mar de detalles en cuanto a la administración. Pero el jefe de departamento debe insistir en que se formulen y se contesten tales preguntas.

El jefe de departamento cuenta con colaboradores que le ayuden en el desempeño de su propio papel de jefe y subordinados que se ocupen de los detalles de operación. Pero sólo él mismo puede ejercer la constante influencia personal que establece la diferencia entre la ejecución ordinaria y la extraordinaria de los servicios del gobierno.

El autor del trabajo seleccionado a continuación, Paul H. Appleby, ha sido ya presentado en la primera parte de este libro como autor de la selección "El gobierno es diferente". Su gran experiencia en la "oficina frontal" del Departamento de Agricultura y su posterior turno de actuación en la Oficina Ejecutiva del Presidente da a sus opiniones un especial valor sobre el tema a que aquí se dedica, "Organización alrededor del jefe de un gran departamento federal".

Muchas e inquietantes son las cuestiones que en este ensayo se plantean. ¿Ha llevado a Appleby a dar un valor excesivo a la integración y a la flexibilidad su gran experiencia en la "cima" de la administración? ¿Existe un "interés" de la nación como un todo? Si existe un interés nacional distinto del de determinados individuos o grupos ¿cuál es éste y cómo puede indentificarse?

En los últimos años se ha aplicado una escrutadora mirada crítica a las teorías aceptadas acerca de la organización y funciones de la "plana mayor". ¿Es acertado el análisis de la organización y funciones de la plana mayor que aquí se presenta?

Se pregunta: ¿Hasta qué punto son acertadas y aconsejables para el gobierno estatal y municipal las teorías y recomendaciones que aquí se manifiestan?

*Organización alrededor del jefe de un gran departamento federal **

PAUL H. APPLEBY

El profesor Carl Brent Swisher, en su reciente libro *The Growth of Constitutional Power in the United States*, hace la afirmación, olvidada con demasiada frecuencia, de que el primordial objetivo de las constituciones escritas, incluyendo la nuestra, es conceder suficiente poder al gobierno. Siguen a ello, y no lo preceden, por importantes que puedan ser, las limitaciones al poder del gobierno. De manera muy parecida, la apreciación de la organización administrativa comienza con las disposiciones esenciales relativas a la autoridad y la responsabilidad. La delegación, la descentralización y todas las técnicas ideadas para una difusión de influencia y para una celosa y recíproca colaboración enriquecen enormemente la administración, si bien son de importancia secundaria. Una verdadera y efectiva descentralización solamente puede venir después de una efectiva centralización.

En el presente escrito me propongo estudiar la organización alrededor del jefe de un gran departamento del gobierno en los términos elementales de sus necesidades como un factor importante en el proceso de la integración guber-

namental. Esas necesidades, como primordial objetivo de una constitución, se olvidan con demasiada frecuencia. Todo ciudadano -sea cual fuere su relación con el gobierno- se da cuenta de *su* necesidad de influir en el curso del gobierno y de modificar el impacto que el gobierno le cause. Todo empleado del gobierno, sea cual fuere su categoría, se da cuenta de la necesidad de que se atenúe para su sensitiva individualidad la fuerza del viento del gobierno. En una democracia, esas maneras de sentir laboran constantemente en pro del mejoramiento de ciertos importantes aspectos de nuestra sociedad organizada. Pero pocos son los que están constantemente presutando atención a una urgente aunque complementaria necesidad de una adecuada organización. Y con demasiada frecuencia, incluso quienes funcionalmente están encargados de apoyar la esencial autoridad centralizada, desempeñan sus labores de manera irreflexiva, lanzando con una mano fiscalizaciones y regulaciones necesarias y sosteniendo con otra inútiles rutinas.

En cierto sentido, la consideración del aspecto administrativo del gobierno comienza, desde luego, con *la* gente para *la* cual existe el gobierno. En otro sentido, su consideración comienza por los medios por los cuales el gobierno en la administración puede hacer efectivamente lo que de él se requiere. En este sentido, *la* consideración de *la* administración pública en el gobierno nacional comienza con el hecho de que el gobierno ejecutivo debe ser *maneiable* por el presidente, que es el responsable del gobierno ejecutivo. Poco sería el provecho nacional que se obtendría con atribuir responsabilidad al presidente si se le equipara en forma deficiente con autoridad y con otros medios gracias a los cuales puede actuar con responsabilidad. La posibilidad de mando definitivo por el presidente es piedra angular del arco, si es que hemos de contar con un arco: un gobierno coordinado, integrado dentro de los límites fijados por el proceso ejecutivo; acción ejecutiva responsable, obediente en conjunto a todo el pueblo y no obediente en sus partes a grupos con intereses especiales.

La frase "posibilidad de mando definitivo" requiere ser explicada. Hablo, desde luego, de la posibilidad de mando ejecutivo como un preliminar necesario de la posibilidad de mando por parte del Congreso y del pueblo. Incluso con respecto a programas de conocido contenido político cualquier presidente puede tan solo ejercer un mando de carácter general. Tiene que delegar muchas de sus facultades de mando. Habitualmente ha de confiar en el principal funcionario ejecutivo en quien haya delegado su responsabilidad mientras tal funcionario no deje de cumplir amplia y satisfactoriamente; cuando es sustituido este funcionario que no da satisfacción, hay que depositar la misma confianza general en el nuevo designado. Pero cuando la responsabilidad delegada puede concentrarse claramente en una persona y no se ponen trabas a la facultad de reemplazarla, esta facultad es la base del esencial mando presidencial. Hay zonas en que puede ser relativamente ligero el mando administrativo; estas son aquellas zonas en que los programas han sido objeto de controversia y se han precisado las operaciones. En la práctica, la facultad presidencial en tales zonas será más remota, en todo momento más guardada en reserva, -teniendo más de una facultad en última instancia y menos de una facultad presente y directa- que en el caso de programas nuevos o nuevamente sometidos a controversia.

Hay algunas otras zonas en que puede ser necesaria cierta restricción legal a las facultades presidenciales, obligándose al presidente a ejercer una más general, más en reserva, más de "última instancia" facultad de mando, un mando menos inmediato y directo. A mi juicio, tales zonas son mucho más reducidas de lo que generalmente se cree, y las restricciones a las facultades del presidente deberían ser menos severas de lo que generalmente son. Las zonas en cuestión incluyen las del "derecho administrativo", cuyo proceso regulador incluye funciones cuasijudiciales. Esas zonas especiales deben distinguirse en cierto modo de zonas de otros tipos de programas de actuación, pero creo que aún con respecto a ellas ha existido la tendencia a restringir demasiado las facultades presidenciales. La "posibilidad de definitivo mando" adquiere aquí un muy importante significado. Pero tanto aquí como en otras zonas en que hay menos justificación, ha existido la tendencia de privar al presidente y a sus ejecutivos responsables de incluso un real mando definitivo. Son esas las zonas en que el lema es "sepárese la administración de la política". En tales casos se manifiesta el esfuerzo inconsciente de mantener la administración separada de la democracia. En algunos de esos casos obligarían las leyes a la administración a continuar durante largo tiempo de acuerdo con las ideas del grupo mayoritario que patrocinó la aprobación de tales leyes. En otros casos concretos el esfuerzo se encamina a separar del pueblo el mando político y dejarlo en manos de un determinado grupo de expertos tales como abogados, hombres de ciencia, militares, etc.

Con o sin bases en las leyes, los subadministradores buscan y fomentan la autonomía administrativa. Esta tendencia es peligrosamente efectiva principalmente al estar apoyada por prácticas que permiten que intereses particulares dominen considerablemente los negociados u oficinas y los programas que les han sido encomendados. La debida influencia y definitivo mando de todo el pueblo quedan violadas por tal administración autónoma. Resultan difíciles e intrincados la coordinación, la integración e importantes medios gracias a los cuales todos los programas de gobierno quedan sometidos a la fiscalización de toda la nación. Don Price ha declarado acerca de esto: "El verdadero problema de representación y responsabilidad no se plantea entre el jefe del poder ejecutivo y la legislatura, sino entre éstos, por un lado, y, los departamentos, los negociados y las comisiones legislativas, por otro, que tratan de ir por sus propios respectivos caminos."

El tema relativo a la organización alrededor de un jefe de departamento debe estudiarse antes que todo con motivo de la relación entre un jefe de departamento y los negocios centrales que tienen por objeto asegurar un gobierno representativo y responsable, dando efectividad a la democracia. La autonomía de las oficinas es una negación de la democracia, y la departamental es una negación todavía más completa.

Comienzo, pues, en este escrito, al examinar la situación de un jefe de departamento, estimando que el mismo se halla en el nivel ejecutivo inmediatamente debajo del presidente. Es éste un cuadro habitual de lo que

son los miembros del gabinete, pero no tengo seguridad acerca de cuánto nosotros -o ellos- reflejamos en el cuadro. El miembro del gabinete que consciente y sistemáticamente organiza su departamento de manera que tanto positiva como imaginativamente contribuya a la función presidencial de integración gubernamental, todavía ha de aparecer en la escena. La actuación habitual se inclina tan marcadamente en otra dirección, que uno de los más profundos observadores de nuestro gobierno se sintió inducido a declarar con toda seriedad que los miembros del gabinete son característicamente "los peores enemigos del presidente".

Ciertamente, entre ellos mismos, y en sus respectivas relaciones con el presidente, los miembros del gabinete muestran más espíritu de competencia que de colaboración. Son los defensores de especiales intereses particulares, en competencia, de grupos especializados funcionalmente. Son competidores con respecto a las **cantidades** aprobadas por el congreso, a la autoridad y al prestigio. Tratando de simplificar y hacer manejables **sus** cargos, resienten y resisten los esfuerzos encaminados en pro de la integración gubernamental. Tranquilamente, incluso planteando sus diferencias con el presidente ante las comisiones del Congreso, pueden en cualquier momento obstruir los propósitos de aquél. (Si hace falta un ejemplo, recuérdese la historia de los esfuerzos por la reorganización.) La estructura de las comisiones del Congreso refleja intereses especiales en gran parte del mismo modo que los reflejan los departamentos ejecutivos. En la altura como en la rama ejecutiva lo que hace falta es traducir la política especial en una mejor política general; los tratos recíprocos entre el personal de los negociados y los departamentos con las comisiones del Congreso impiden esta traducción. Los jefes de departamento, entonces, proporcionan al presidente muchas más dificultades de las que le evitan. Probablemente esto último ocurriría en la mejor de las circunstancias, pero nadie puede dudar que el gobierno saldría beneficiado de un mayor esfuerzo realizado por los jefes de departamento o bajo sus órdenes que actuase imaginativamente en pro de un mejor cumplimiento de las necesidades presidenciales, que abarcan todo el gobierno.

No me estoy refiriendo a ningún determinado gabinete, desde luego, y no trato de estudiar la cuestión en forma extravagante. Quisiera simplemente indicar que la debida organización alrededor de un jefe de departamento necesita apuntar hacia arriba, hacia el presidente y, alrededor, hacia el resto del gobierno, y no hacia abajo, en interés de las órdenes y regulaciones propias del secretario. Desde luego, la corriente hacia abajo de la autoridad asume un nuevo significado si la adecuada integración de un departamento se estima como un preliminar para la mejor unificación del gobierno. Es frecuente que los peores pecados de competencia entre departamentos se cometan sin la participación o el conocimiento de los jefes de departamento. Por lo que respecta a ellos son esos pecados de omisión; la comisión es imputable a los negociados u oficinas.

Los problemas de integración tanto en lo político como en lo administrativo hacen vacilar hoy más que nunca debido a la enormemente mayor complejidad de nuestra sociedad. El entrelazamiento de intereses por parte de diversos departamentos gubernamentales es comparable al creciente entretrejimiento, permítasenos decirlo, de la física y la química. Pero el más

vívido y urgente acontecimiento es la manera como tantas políticas interiores tropiezan ahora con las relaciones internacionales, con las que han de conciliarse. En lo futuro, no podrá permitirse, simplemente, que se desenvuelva la política interna sin contrastarla con consideraciones internacionales, y no podrá permitirse que la política exterior se desenvuelva en un vacío que no tenga relación alguna con las mil y una políticas internas de importancia. Aquí es donde se manifiesta la nueva y más imperativa exigencia de integración de infinidad de materias. Esto no puede lograrse por obra y gracia de un determinado presidente o por los jefes de departamento separada o conjuntamente, o por el departamento de Estado solo. Esto exige una coordinación intrincada, institucional, y métodos totalmente nuevos de **organización** gubernamental. Ya han desaparecido del país las trincheras del sentimiento aislacionista. Están defendidas en Washington por funcionarios que *opinan* internacionalmente pero que *actúan* menos que nacionalmente: con mentalidad departamental o de negociado. La forma de superar este aislacionismo es el supremo problema de la administración pública hoy en día. Y ello es así porque la traducción de muchas fragmentarias orientaciones políticas de interés especial a una honda política nacional, y la traducción de la política nacional a una eficaz política internacional es hoy el supremo problema de política pública. La organización y la administración son los medios por los cuales podemos idear políticas así como los medios para llevarlas a cumplimiento.

Los departamentos del futuro deben, por tanto, estar mejor y especialmente organizados para el funcionamiento interdepartamental y para la mejor proyección de la política presidencial, en bien del interés del pueblo en conjunto. Y yo confío en que esto podría lograrse en el nivel departamental por medio de un programa administrativo que, en términos generales, tuviera esta forma: organismos de plana mayor alrededor de los jefes de departamento cuya sola razón de ser consistiese en proyectar la política y la administración en las esferas gubernamental e internacional; detrás de estos, agencias de plana mayor adecuadas para desenvolver la política y la administración de negociado en la esfera departamental y en formas suficientemente fiscalizables por el secretario para ser susceptible de una proyección todavía más alta.

Coordinación y adecuada centralización son, pues, palabras que reflejan el aspecto administrativo de la primordial función del gobierno: la aportación de medios por los cuales 140 millones de personas alcancen una acción común, estando las partes relacionadas con el conjunto y éste con las partes. La responsabilidad no se halla, desde luego, toda en los departamentos. Estamos deficientemente organizados como *gobierno*. Juntamente con la falta de adecuadas instituciones gubernamentales, tenemos muchas deficiencias específicas. Tendemos, por ejemplo, a tener servicios de carrera en los departamentos o los negociados, pero no gran cosa de servicio de *carrera* gubernamental. Pero si esto es cierto en el nivel presidencial, si, como he indicado, el jefe del poder ejecutivo no puede administrar eficazmente el gobierno simplemente por medio de los jefes de departamento, es igualmente cierto que ningún jefe de departamento puede administrar debidamente el que tenga a su cargo simplemente por medio de sus jefes de negociado. Una de las razones por las que los jefes de departamento adopten posiciones hostiles

para las necesidades y la política presidencial se halla en el hecho de que ellos defienden, o están gobernados por ellos, negociados u oficinas que ellos mismos no fiscalizan o dirigen. Vienen a ser, hasta cierto punto, simples "fachadas" de sus negociados.

Me haría falta otro escrito para estudiar como ello lo merece la tendencia a la autonomía en sectores de la organización de los cuales es el negociado el mejor ejemplo. Y todavía necesitaría otro escrito para sugerir los más concretos y detallados medios para integrar en los actuales departamentos federaciones de negociados desconectadas. Aquí no es posible hacer otra cosa que presentar algunas ideas generales por vía de orientación. Pero hay que reconocer que es mucho más fácil unificar una división que un negociado, mucho más fácil unificar un negociado que un departamento y mucho más fácil unificar un departamento que unificar toda la rama ejecutiva. La mayor parte de las personas dedicadas a la administración pública se hallan en niveles o en sectores donde este problema es insuficientemente conocido. Deberían entenderlo mejor, si no por otra cosa, para ser igualmente aptos para ajustarse al mismo. Estoy indicando mi creencia en la necesidad de una mayor unificación departamental; si esto se lograra sería a costa de no pocos esfuerzos y sacrificios por parte de quienes han estado trabajando en un relativo aislamiento autónomo.

Por otra parte, hay que reconocer que por lo que hay que optar no es por la violencia o la falta de ésta, sino entre diversos tipos de violencia, pues la que resulta de la confusión gubernamental es causa de desaliento por parte de los ciudadanos en general, incluyendo el personal del gobierno, y causa un especial y adicional impacto en quienes trabajan dentro del mismo.

Los secretarios que no tienen el verdadero mando de su departamento cuentan con muchas facultades reales cuyo ejercicio puede causar trastornos en la organización. Los ajustes con motivo de cambios de secretario no justificados por cambios políticos o por simples diferencias personales son quizá tan destructivos para la moral y la actuación tanto de las personas como de la organización como puede serlo cualquier otro determinado fenómeno. Por lo tanto, después de la adecuada unificación, me inclino a considerar la continuidad administrativa a través de medios institucionales como de importancia únicamente secundaria. Quizá sea esto tan solo el lado opuesto de la misma moneda.

La mayor parte de los jefes de departamento llegan -y probablemente continuarán llegando- sin algunas de las más necesarias cualidades. No contamos con sistema alguno gracias al cual puedan los jóvenes prometedores en política adquirir experiencia y ser probados en materia de administración. Cuando miembros del Congreso pasan a ocupar puestos en el gabinete es muy probable que puedan ser considerados como modelos antiadministrativos de actuación personal. Funcionarios ejecutivos procedentes de los negocios han llegado habitualmente a dominar particulares situaciones de la administración en vez de adquirir una flexible capacidad administrativa general que podría permitirles ajustarse al ambiente político que los rodea y al que están habituados. Banqueros y agricultores, si son considerados para ocupar determinados puestos en el gabinete, lo son por sus conocimientos técnicos de algunos aspectos de la rama respectiva, pero no por sus condi-

ciones de dirigentes políticos ni administradores. Los publicistas, abogados y catedráticos tienden a tener una mayor comprensión de la política en general, pero son originalmente individualistas sin verdadero conocimiento de los aspectos administrativos.

Incluso en un caso especial en que un jefe de departamento pueda demostrar ser un administrador competente, le resulta difícil legar a su sucesor algo de valor administrativo. Tiende a construir una estructura que refleje totalmente su manera de trabajar, y su gran novedad e historia invita pronto a su abandono.

En términos latos, pues, parece que el problema consiste en crear una estructura básica permanente para la administración departamental, que sea tan consistente que no pueda fácilmente desdeñarse o hacerse caso omiso de ella, pero que sea lo bastante elástica para proporcionar, gracias a la intervención de unos cuantos auxiliares personalmente seleccionados, la ayuda necesaria a la habilidad política y que permita cambios marchando al paso con los cambios que impongan las necesidades administrativas. Una gran parte del mecanismo necesario para la dirección departamental y la integración política debe estar a punto y colocada de modo que no pueda ignorarse fácilmente, sin que dependa exclusivamente del favor del secretario entrante. Si han de ser a un tiempo un instrumento obediente y útil, los arreglos orgánicos deben estar primorosamente elaborados por la costumbre y la fuerza de los arreglos administrativos, y no por la ley.

De ser cierto, como he manifestado, que ningún secretario puede administrar un departamento solamente por medio de sus jefes de negociado, creo que también es cierto que ningún secretario pueda administrar su departamento solamente por medio de sus auxiliares de carrera. Necesita unos cuantos auxiliares -dos o tres, o cuatro o cinco- que extiendan su radio de acción como personal claramente selecto. Tales auxiliares suelen ser no profesionales y suelen actuar de una manera medio descuidada que invita al desorden y al capricho. Me ha parecido de importancia que su trivial interés en la innovación política deba asociarse rápida y directamente con las entidades orgánicas de plana mayor. Suponiendo que tengan la responsabilidad de continuar las funciones administrativas, cabe esperar que los nuevos auxiliares adquieran rápidamente conocimientos y experiencias y al mismo tiempo tengan a su disposición los mandos e instrumentos eficaces para proceder a un cambio. Una disposición concreta en el sentido de que el personal de carrera asignase responsabilidad a las nuevas personas dejaría espacio tanto para la dinámica como para la continuidad.

Yo me inclino a creer que los jefes de las unidades de plana mayor bajo esos nombramientos personales deben tener una condición especial reconocida en un registro especial del personal administrativo clave del gobierno con facultad para ser trasladados bajo fiscalizaciones generales ejercidas por la Oficina Ejecutiva del Presidente y una junta especial. Todas las disposiciones necesarias pueden y deben tomarse de acuerdo con leyes vigentes; hay que evitar un cuerpo especial rígido. Con la debida salvaguardia, el sostenimiento y desenvolvimiento de tal registro determinaría una considerable mejora en la administración pública; daría por resultado la formación de más y mejores administradores y éstos, debido a una condición legal de tanta

amplitud como el gobierno y a las oportunidades, podrían contribuir a una mayor unificación administrativa.

11

Legamos, pues, al estudio concreto de la forma y utilización de las planas mayores departamentales. Éste debería comenzar pensando en la política y la acción que ha de observarse y desarrollarse. También, por lo tanto, ha de hacerse lo mismo por lo que respecta a las cualidades necesarias para un alto personal de plana mayor.

Hablando recientemente con un amigo inglés, manifesté casualmente: "quizá se sorprenda usted al oírme decir, pero yo creo que la cosa que abunda menos en Washington es el sentido **político**". Él me respondió que estaba de acuerdo conmigo, pero que él diría esto de un modo distinto: "La cosa que abunda menos en Washington es la capacidad de pensar; de pensar en forma **completa**, combinando todos los elementos del cuadro, todas las relaciones, incluyendo especialmente los factores humano y social; la gente en Washington está equipada para pensar, y piensa de una manera demasiado altamente especializada." Yo no podría estar **más** completamente de acuerdo con una **afirmación** que con esta de mi amigo inglés.

Nos hace mucha falta la amplitud, la liberalidad en los niveles que rodean al secretario y en todos los niveles de la plana mayor que está al servicio del secretario. La primordial finalidad de la plana mayor es ayudar a traducir las ideas especializadas, la política especializada y la administración especializada de los sectores y las personas departamentales en política **pública** y administración **pública**.

Hay una gran tendencia por parte de la gente que se ocupa del presupuesto a ver toda la política como política presupuestaria o fiscal, toda la administración como regulación presupuestaria. Existe entre los abogados análoga tendencia a ver toda la política como política jurídica. Análoga tendencia se observa entre los funcionarios de la sección de personal, que ven toda la administración como administración del personal. Existe entre los economistas una tendencia a ver toda la política como política económica. Hay una tendencia por parte de los políticos a ver toda política como política de partidos o a verla en otros términos más estrechamente políticos. Todas esas cosas no son sino simplemente algunos de los aspectos de la política pública. De todos los términos empleados, el término político es el más amplio y el más difícil de aceptar para conceptos más estrictamente especializados. La orientación política realmente sana y eficaz en el orden político se acerca mucho a lo que se entiende por realmente sana y eficaz política pública. Pero tal como generalmente se entiende, la frase tiene algunas connotaciones que reducen su significado a un nivel de abstracción más bajo. A los fines del presente escrito, pues, reduzcamos la índole verdadera, adecuada y necesariamente política de tanto la política como la administración diciendo de nuevo que la función del personal de plana mayor consiste en traducir más estrictamente las ideas y las actuaciones más especializadas que permitan al secretario en su esfera y como de la función

presidencial desarrollar y sostener la política verdaderamente pública y la administración verdaderamente pública.

Si es ésta la función de la plana mayor, de ello resulta que ningún miembro de la misma responsable especialmente de un sector especializado de las funciones de plana mayor debe prevalecer sobre la función total de la plana mayor. Esto quiere decir que el funcionario de presupuestos, el director de planeamiento administrativo, el director de personal, el abogado, el asesor de economía, el jefe de cualquier grupo político económico, y el jefe de cualquier grupo planeador -por importante que sea- debe excluirse de cualquier posición análoga a la del jefe de la plana mayor, aun cuando una función del personal político deba ser **más** amplia que cualquiera de las otras, yo creo que en la práctica, todo auxiliar políticamente especializado, tal como el encargado de los contactos con el Congreso, la comisión nacional, el gobierno estatal y municipal, debe también excluirse del cargo de jefe de la plana mayor.

Realmente, creo que el jefe de la plana mayor debe ser esto: un jefe cuya única preeminencia consista en su responsabilidad por sintetizar y referir unas a otras las actuaciones de la plana mayor.

Desde luego, ningún jefe de plana mayor debe tener un monopolio en la función representativa de la plana mayor ante el secretario.

La finalidad preliminar de la plana mayor es sintetizar su labor y la labor de los negociados. Sin una expresa autoridad para hacerlo, lo haría dentro de los límites fijados por una carencia de autoridad. **Más** allá de tales límites, la finalidad de la plana mayor es servir a la autoridad del secretario proporcionándole una visión de perspectiva en cuanto a sus intereses, funciones y responsabilidades. Informando y recomendando desde sus diversos elevados puntos -todos al nivel secretarial- le proporcionan diversos criterios y opiniones desde los cuales -en conexión con los informes y **recomendaciones** de los jefes de negociado, y a la luz de sus relaciones con el presidente, el Congreso y el público- le permitan llegar al mejor criterio de que sea capaz. Cuando surge una discusión violenta, una opinión no podría proporcionarle nada más útil que un cuadro que represente una colisión cabeza con cabeza. Una visión de tres dimensiones es un mínimo para una **persepectiva** interna.

Hay al menos otro importante aspecto en la limitación del jefe de la plana mayor del secretario. Chester I. Barnard, en *The Functions of the Executive*, informa que todos los ejecutivos que comunican a un solo ejecutivo deben ser lo más iguales posible unos a otros, y que todos ellos juntos apenas son iguales a su jefe superior. Puede ser que en algunos respectos todos los jefes ejecutivos de segundo nivel sean **más** que el jefe ejecutivo superior; pueden, por ejemplo, en virtud de una acción común desbaratar o arruinar a su jefe. Pero en otro respecto el jefe ejecutivo superior debe ser igual a poco **más** de la suma de las partes ejecutivas del nivel inmediato inferior. Lo cierto es que la plana mayor, al menos no debería usurpar todo el papel que corresponde al jefe ejecutivo superior, pero toda vez que las funciones de aquélla están basadas en las de éste, siempre hay cierta tendencia a esa usurpación. Plana mayor y jefes de negocios deberían, en junto, ser equivalente a un poco menos que el secretario, y la plana mayor sin los jefes de negociado

habría de ser mucho menos. Los dos departamentos militares de nuestro gobierno han tenido una gran participación en el desenvolvimiento de la idea de la plana mayor o Estado mayor, pero a mí me parece que en los últimos años han violado muchos principios básicos de la organización y la administración. Ninguno de esos departamentos ha establecido el debido equilibrio en la organización departamental y, en ambos, se han combinado de tal modo el Estado mayor y las operaciones, que han reducido al mínimo las funciones propias del secretario. Esta última situación constituye una victoria del técnico, del especialista, sobre el generalista, y yo creo que da por resultado una política menos verdaderamente pública. La plana o Estado mayor no debe usurpar el papel de los jefes de operación. La plana mayor y el secretario jefes deben ser un todo superior, mayor, diferente a la suma de los jefes de operación. El presidente o jefe de la plana mayor debe ser menos que el conjunto de ésta y, desde luego, menos que el secretario.

Podría regir dogmáticamente otras cuantas ideas como normas convenientes; la plana mayor debería tener un carácter colegiado en que la principal disciplina habría de consistir en el intercambio recíproco de referencias. La principal responsabilidad del jefe o presidente de la plana mayor debería consistir en hacer cumplir ese intercambio recíproco de referencias y procurar obtener del mismo la mayor síntesis posible. Ninguna plana mayor debería tener una función o un campo coextensivo del de un solo negociado; lo preferible sería que la función y el campo de cada principal plana mayor auxiliar abarcase todo el departamento como una contribución al proceso de traducir el material resultante de su actuación a términos secretariales. No debería permitirse que ninguna organización de plana mayor tuviese una posición operante si ello supusiese competencia con una agencia encargada de operar. La función normal de la plana mayor no debería implicar la revisión de la opinión de los negociados en los mismos términos en que ésta se hubiere formado, sino la revisión y la anticipación en términos que estuviesen por encima del campo de la competencia especial del negociado.

El entrar en más detalles acerca de las funciones relativas a la plana mayor iría más allá de los fines perseguidos en el presente escrito. Aquí comienzan tan intrincados problemas relativos tanto a situaciones especiales de un programa, como a la necesidad de un criterio flexible para hacer frente a un cambio de condiciones, que sería indispensable un análisis muy pormenorizado. Las clases de actividades por medio de las cuales realiza un secretario su labor son sorprendentemente escasas: él se comunica con la gente -ciudadanos individuales, representantes de grupos organizados, miembros del Congreso, otros funcionarios nacionales, funcionarios estatales y locales, jefes de partido, sus propios funcionarios ejecutivos; firma cartas, órdenes, documentos; hace declaraciones, pronuncia discursos, testifica ante comisiones del Congreso; examina la prensa y lee los periódicos, obtiene noticias e informes de la opinión, lee memorandos, informes y recomendaciones. La organización de plana mayor ha de tener en cuenta todo eso, porque aquí es donde puede producirse la confusión o la integración. Esas cosas representan toda la política y la administración departamental en términos secretariales, y reclaman la atención de la plana mayor: la selección y utilización del personal; la administración, y dirección presupuestaria y

financiera; las relaciones interdepartamentales y con el jefe del poder ejecutivo; las relaciones internacionales, las que se sostienen con el Congreso y los partidos, así como las relaciones públicas y la información en general; la organización práctica y administrativa; el planeamiento y desarrollo de programas; la revisión de los documentos públicos; las entrevistas y conferencias. La disposición de todas esas cosas en *sus relaciones recíprocas* y en *términos de las responsabilidades del secretario* es asunto propio del personal departamental, distinto del propio del personal de negociado.

Moral y jefatura o dirección

Los trabajos seleccionados en este capítulo se deben a escritores relacionados primordialmente con la administración de negocios más que con la administración pública. Ello se debe a que la moral y la jefatura o dirección fueron primeramente conceptos de interés para la administración de negocios, por lo que han tenido en ellos su máximo y -hablando en términos generales- más fructífero desarrollo.

Los siguientes trabajos no son, desde luego, más que muestras de una muy copiosa literatura en el campo de la administración de negocios que, aunque no se limitan a examinar los conceptos de moralidad y jefatura o dirección, enfocan esta zona de interés. Este conjunto de literatura puede mejor indicarse con la expresión de "sociología industrial", aunque también podría aplicársele la de "psicología industrial". La sociología industrial es quizá esencialmente una extensión y afinamiento del movimiento de administración científica, en el que se concentra la atención en el elemento "humano" de la administración, en el espíritu de averiguación, y que va asociado al nombre de Frederick W. Taylor. Pero este movimiento debe no poco a las esferas de la psicología y la sociología -*en* menor proporción a otros estudios e investigaciones- que lo han dotado de conceptos, instrumentos de análisis y personal competente. De hecho, puede afirmarse que la sociología industrial, aunque circunscrita en espíritu a Frederick W. Taylor, ha sido considerablemente encabezada por personas cuya preparación profesional no se refería a la "administración" como tal. Entre tales personas destaca Elton Mayo, de la Universidad de Harvard, cuya preparación, así como sus primeros escritos, pertenecen al campo de la psicología.

El trabajo seleccionado a continuación es una relación de experimentos relativos a la moral, los llamados "estudios Hawthorne", realizados durante un periodo de dieciséis años en la fábrica

Hawthorne de la Western Electric Company. Estos estudios son probablemente los más famosos experimentos planeados a conciencia hasta la fecha en la historia de la ciencia social; muchos de los adelantos de la sociología industrial tienen en ellos su centro. Paradójicamente, aunque el resultado de los estudios se refiera a la moral, inicialmente se enfocaron hacia la eficiencia productiva. Como podrá verse, lo que comienza con un estudio del alumbrado desde el punto de vista de la productividad obrera, terminó como una amplia averiguación acerca de las condiciones relativas a la felicidad y la eficacia del obrero en la moderna sociedad industrial.

Los estudios sobre sociología industrial, así como sobre administración de negocios en general, son de considerable importancia para el estudiante de administración pública. Pero las diferencias entre la administración pública y la privada -por difícil que sea precisarlas- deben siempre tenerse en mente. Cualquiera que esté interesado en la administración pública debe preguntar al leer el siguiente trabajo: ¿Es que puede compararse la situación que aquí se presenta con una de la administración pública? ¿Qué es lo que tienen de igual y qué de diferente? ¿Es el "sistema de valores" a que se refieren estos datos aplicable a la administración pública? ¿Acaso debería aceptarse si critica ese sistema de valores? Algunos escritos, por ejemplo, han criticado como incompatible con los ideales democráticos lo que han calificado de "paternalismo" o "seleccionismo" en los escritos de los sociólogos industriales. Se pregunta: ¿Son los valores del autor del trabajo seleccionado a continuación aceptables para la administración pública en una sociedad democrática?

El retroceso hacia la salubridad •

F. J. ROETHLISBERGER

Tratamos con demasiada frecuencia de resolver problemas humanos con elementos o instrumentos no humanos y, lo que es todavía más extraordinario, en términos de datos no humanos. Tomamos datos para los cuales se ha hecho caso omiso de todo significado humano, y después nos sorprendemos al descubrir que llegamos a conclusiones carentes de toda significación humana.

Mi sencilla tesis es la de que un problema humano requiere una solución humana. Primeramente, hemos de aprender a reconocer lo que es un problema humano cuando nos encontramos ante uno de ellos, y, en segundo

• Reproducido con autorización de los editores de Fritz Iules Roethlisberger, *Management and Morale*, Imprenta de la Universidad de Harvard, Cambridge, Mass. Derechos reservados, 1941, por el presidente y los miembros de *Harvard College*.

lugar, una vez reconocido así, hemos de aprender a tratarlo como tal y no como si fuera otra cosa. Con demasiada frecuencia, en el nivel verbal, hablamos con volubilidad acerca de la importancia del factor humano; y con demasiada rareza, en el nivel de la conducta, reconocemos el problema humano en lo que es y lo tratamos como tal. *Un problema humano al que haya que dar una solución humana requiere datos humanos e instrumentos humanos.* Yo me propongo utilizar las investigaciones de la Western Electric como una demostración de lo que acabo de afirmar, pues, si merecen la publicidad y la buena acogida con que han sido recibidos, es porque, a mi ver, han demostrado este punto de una manera tan concluyente. En este sentido representan la vuelta a la cordura en las relaciones entre la administración y los empleados.

Experimentos en el alumbrado

Las investigaciones de la Western Electric se iniciaron hace cosa de dieciséis años, en la fábrica Hawthorne, con una serie de experimentos sobre el alumbrado. La finalidad era descubrir la relación entre la calidad y cantidad del alumbrado y la eficiencia de los trabajadores industriales. Estos estudios duraron dieciséis años, y no voy a describirlos pormenorizadamente. Bastará con indicar que los resultados fueron completamente distintos de lo que se había esperado.

En un experimento se dividieron los trabajadores en dos grupos. Un grupo, denominado "grupo de prueba", había de trabajar bajo diferentes intensidades de iluminación. El otro, denominado "grupo de comprobación", había de trabajar bajo una intensidad de iluminación todo lo constantemente igual posible. Durante el primer experimento, el grupo de prueba fue sometido a tres diferentes intensidades de iluminación de magnitud creciente, 24, 46 Y 70 bujías-pie." ¿Cuáles fueron los resultados de este primer experimento? La producción aumentó en ambos departamentos, en el grupo de prueba y en el grupo de comprobación, y el aumento de producción fue aproximadamente de la misma magnitud en ambos casos.

En otro experimento, la luz a la que trabajaba el grupo de prueba se fue disminuyendo de 10 a 3 bujías-pie, al paso que el grupo de comprobación trabajaba, como antes, bajo un nivel constante en la intensidad de iluminación. En este caso, el grado de producción en el grupo de prueba aumentó en lugar de disminuir. Esto mismo ocurrió en el grupo de comprobación.

Todavía en otro experimento, se hizo creer a los trabajadores que la iluminación iba siendo aumentada, aunque, en realidad, no se operó cambio alguno en su intensidad. Los obreros comentaron favorablemente el mejoramiento en la condición del alumbrado, pero no hubo cambio apreciable en la producción. En otra ocasión se hizo creer a los trabajadores que iba siendo reducida la intensidad de la iluminación, aunque de nuevo, en realidad, no hubiera cambio alguno. Los obreros se lamentaron algo de que hubiera menos luz, pero otra vez no hubo cambio apreciable en la producción.

y finalmente, en otro experimento, se redujo la intensidad de iluminación

- Intensidad de la luz de la bujía normal a un pie inglés de distancia. N. del T.

a .06 de bujía-píe, que es la intensidad de iluminación que equivale aproximadamente a la de la normal luz de la luna. Ni siquiera al llegar a este punto hubo un descenso apreciable en el grado de producción.

¿Qué sacaron en claro los experimentadores? " Una cosa era evidente: los resultados habían sido negativos. Nada de índole positiva se había puesto en claro acerca de la relación entre el alumbrado y la eficiencia industrial. Si había que tomar los resultados por su valor aparente, parecería que no hay relación alguna entre la iluminación y la eficiencia industrial. No obstante, los investigadores no estaban todavía dispuestos a llegar a esta conclusión. Se dieron cuenta de la dificultad de obtener una demostración por el resultado de una sola variante en una situación en que había muchas variantes no comprobadas. Se creyó, por tanto, que había que idear otro experimento en que pudieran ponerse a prueba otras variantes que afectasen a la producción de los trabajadores.

Unos pocos experimentadores comenzaban a dudar de sus ideas y suposiciones básicas con respecto a la motivación humana. Les pareció que lo enojoso estaba no tanto en los resultados y en los sujetos cuanto en la noción de como se suponía que habrían debido comportarse ~~sus~~ sujetos: la noción de una sencilla relación de causa a efecto, de una relación directa entre ciertos cambios físicos en el ambiente en que trabajaban los obreros y las respuestas o reacciones de éstos a tales cambios. Tal noción ignoraba el significado humano de tales cambios para las personas que estaban sometidas a ellos.

Hallamos, por tanto, en los experimentos sobre alumbrado un ejemplo de lo que resulta de tratar una situación humana en términos no humanos. Los experimentadores habían obtenido datos no humanos; habían estado manejando lámparas eléctricas y dibujando curvas de promedios de producción. De aquí que los resultados no tuvieran significado humano.

Reunión de relevo en la estancia de prueba

Se ideó otro experimento, en que se proyectó someter a grupos **separados** de obreros en diferentes clases de condiciones de trabajo. La idea era muy sencilla: se colocó un grupo de cinco muchachas en una estancia separada en la que podían regularse con precisión las condiciones de trabajo, donde podía medirse su producción y donde podían ser observadas estrechamente. Se decidió introducir a determinados intervalos diferentes cambios en las condiciones de trabajo y ver el efecto que tuvieran en la producción aquellas innovaciones. También se tomaron datos como la temperatura y humedad de la estancia, el número de horas que dormía cada muchacha por la noche, la clase y cantidad de alimentos que tomaban en el desayuno, el almuerzo y la cena. Se midió cuidadosamente la producción, se tomó el tiempo invertido por cada muchacha para llegar a una instalación de teléfono de aproximadamente catorce lugares (cosa de un minuto) siendo automáticamente registrado cada tiempo; se tomaron registros de calidad; cada muchacha fue objeto de exámenes físicos a intervalos regulares. Bajo estas **condiciones** de estrecha observación fueron estudiadas las muchachas durante un periodo de cinco años. Llegaron a reunirse, literalmente, toneladas de material de estudio. Probablemente no se ha reunido tanto material en **ninguna parte**

del mundo acerca de un pequeño grupo de trabajadores por tan largo periodo.

Pero ¿qué hubo en cuanto a resultados? Pueden determinarse muy brevemente. Cuando se ha dicho y hecho todo cuanto se podía, tales resultados llegan aproximadamente a esto: Un hábil estadístico pasó varios años tratando de relacionar las variaciones en la producción con las circunstancias físicas de aquellas cinco operarias. Por ejemplo, relacionó las horas que cada muchacha había pasado en la cama la noche antes con la producción del día siguiente. Debido a que algunas personas dicen que el efecto de acostarse tarde una noche no se siente al día siguiente sino dos días después, relacionó las variaciones en la producción con la que habían obtenido el resto de las operadoras dos noches antes. Menciono esto solamente para hacer resaltar el hecho de que no olvidó trucos conocidos y que realizó un trabajo minucioso y concienzudo, en el que invirtió muchos años. El intento de relacionar los cambios en las circunstancias físicas con las variaciones en la producción no dio por resultado una sola correlación de suficiente significación estadística que pudiera ser reconocida por ningún estadístico competente como dotada de significado alguno.

Ahora, desde luego, sería engañoso decir que este resultado negativo fuese la única conclusión a que se llegara. Hubo conclusiones positivas, y no tomó a los experimentadores más de dos años descubrir que habían equivocado el camino. Después de dos años de labor, ocurrieron ciertas cosas que les hicieron abrir los ojos y recapacitar. Diferentes condiciones experimentales de trabajo en la índole de los cambios, en el número y duración de las pausas de descanso y diferencias en la duración de la jornada diaria y semanal se habían introducido en aquella asamblea de relevo de la estancia de prueba. Por ejemplo, los investigadores introdujeron primero dos descansos de cinco minutos, uno por la mañana y otro por la tarde. Después aumentaron la duración de esos descansos. Durante un periodo experimental, sirvieron a las operadoras un refrigerio especialmente preparado durante el descanso. En periodos posteriores, disminuyeron la duración de la jornada de trabajo en media hora y después en una hora. Durante algún tiempo dieron libre la mañana del sábado a las operadoras. En junto, fueron introducidos trece periodos así de diferentes condiciones en los primeros dos años.

Durante el primer año y medio del experimento, todo el mundo estaba feliz, tanto los investigadores como las operarias. Los investigadores estaban felices porque al mejorar las condiciones de trabajo aumentó rápidamente el cupo de la producción. Esto parecía ser una sólida prueba en favor de su hipótesis preconcebida de que la fatiga era el principal factor en la limitación de la producción. Las operarias estaban felices porque estaban siendo mejoradas sus condiciones de trabajo, ganaban más dinero y eran objeto de considerable atención por parte de la administración. Pero entonces un investigador -uno de aquellos tipos obstinados- sugirió que se restableciesen las condiciones de trabajo primitivas, es decir, que se volviese a una jornada de cuarenta y ocho horas íntegras a la semana sin descansos, refrigerios y todo lo demás. Esto fue en el periodo XII. Entonces, cuando todo iba marchando tal como teóricamente debía marchar, se agrió aquella situación bienhadada. Pero la producción, en lugar de sufrir la baja que se esperaba, mantuvo su alto nivel.

Una vez más se vieron obligados los investigadores a recordar que las **situaciones** humanas resulta que son complejas. En toda situación humana, Siempre que se introduce un simple cambio -un rato de descanso, por ejemplo- pueden también producirse otros cambios no provocados e imprevistos. Lo que aquí estoy diciendo es muy sencillo. Si se hacen experimentos con una piedra, la piedra no sabe que se está experimentando con ella, lo cual facilita la tarea de quienes hacen experimentos con piedras. Pero si es un ser humano el que está siendo objeto de experimentos, es lógico que se dé cuenta de ello. Por lo tanto, sus actitudes hacia el experimento y hacia los experimentadores han de ser un factor muy importante en la determinación de sus respuestas a la situación.

Pues eso es lo que ocurrió en la **asamblea** de relevo de la estancia de prueba. Para los investigadores era esencial que los trabajadores prestasen su plan y sincera cooperación al experimento. No pidieron a las operarias que trabajasen más o mejor, dependiendo de la actitud de éstas hacia las condiciones que se les imponían. Querían que trabajasen según su sentir, de suerte que ellos pudiesen estar seguros de que eran las diferentes condiciones físicas de trabajo las únicas responsables de las variaciones en la producción. Para cada uno de sus cambios experimentales necesitaban sujetos pasivos cuyas respuestas no estuviesen **influidas** por los llamados "factores psicológicos".

A fin de lograr esto, los investigadores hicieron cuanto pudieron por obtener la completa cooperación de sus sujetos pasivos, con el resultado de que se alteraron casi todas las prácticas generales del taller. Se consultó a las operarias acerca de los cambios que se habían introducido y, desde luego, se abandonaron diversos planes porque tropezaban con la desaprobación de las muchachas. Se les interrogó amablemente acerca de sus reacciones a las condiciones impuestas, y muchas de esas conferencias se celebraron en la oficina del superintendente. Se permitió a las muchachas que hablasen durante el trabajo; se suprimió su "espantajo"; su salud física y su bienestar pasaron a ser asuntos de gran interés; se exploraron cuidadosamente sus opiniones; esperanzas y temores. Lo que ocurrió fue que en el mismo proceso de establecer las condiciones para la prueba -un supuesto experimento "comprobado"- los experimentadores habían alterado completamente las condiciones sociales del local. Se había introducido inadvertidamente un cambio que era mucho más importante que las innovaciones experimentales planeadas: se había revolucionado la inspección habitual en el local; esto influyó en las mejores actitudes de las muchachas y en su mejorada porción de producción.

Desarrollo de un nuevo y más fructífero punto de vista

Después del periodo XII en la reunión de relevo en la estancia de prueba, los investigadores decidieron cambiar radicalmente sus ideas. Lo que dramática y conclusivamente habían demostrado todos sus experimentos era la importancia de las actitudes y los sentimientos del empleado. Era claro que las respuestas de los trabajadores a lo que estaba ocurriendo con ellos dependían del significado que tales hechos tuvieran para ellos. En la mayor

parte de las situaciones laborales es fácil que el significado de un cambio sea tan importante, si más no, que el cambio mismo. Este fue el gran *éclaircissement*, la nueva luz que resultó de la investigación. Era una luz totalmente distinta de la que habían esperado como resultado de los estudios sobre el alumbrado. Aunque parezca raro, este descubrimiento no es nada nuevo ni sorprendente. Es algo que reconoce y practica intuitivamente cualquiera que haya tenido alguna experiencia concreta en el manejo de otras personas. El que una persona se disponga o no a prestar de todo corazón sus servicios a un grupo depende, en buena parte, de su modo de sentir acerca de su trabajo, sus compañeros y sus jefes: el significado que tenga para él lo que esté ocurriendo con respecto a él.

No obstante, cuando los experimentadores comenzaron a analizar el problema de las actitudes del empleado y de los factores determinantes de tales actitudes -cuando comenzaron a analizar el problema del "significado"- entraron en una especie de zona de luz crepuscular o sombría en que las cosas no siempre son exactamente lo que parecen. Además, como andaban a oscuras, resultó que les robaron todos los instrumentos que con tanto esmero habían forjado; pues todos sus instrumentos iniciales eran instrumentos no humanos, aplicables a la medición de la producción, la temperatura, la humedad, etc., y éstos no tenían ya aplicación alguna para los datos humanos que ahora trataban de obtener. Lo que ahora querían saber los experimentadores era cómo siente una persona, cuál sea su modo íntimo de pensar, sus reflejos y sus preocupaciones, y si le gustaba o no el ambiente en que trabajaba. En fm, ¿qué significaban para él su empleo, sus inspecciones, sus condiciones de trabajo? Ahora era material humano, y no había instrumentos, o al menos los experimentadores no conocían ninguno, para obtener y evaluar esta clase de conocimientos.

Afortunadamente, había unas cuantas almas animosas entre los experimentadores. Aquellos hombres no eran metafísicos, psicólogos, académicos profesores, intelectuales, ni cosa por el estilo. Eran hombres de sentido común y de asuntos prácticos. No estaban impulsados por ningún gran deseo heroico de cambiar el mundo. Eran experimentadores, es decir, hombres impelidos a seguir las implicaciones de su labor de benedictinos. Todas las pruebas resultantes de sus estudios apuntaban en una dirección ¿Lograrían **llegar** a una conclusión? Lo lograron.

Experimentos con intervención de los trabajadores

Algunos experimentadores obstinados decidieron introducirse en los talleres -completamente desarmados y desprovistos de su elaborado equipo lógico y con la mayor humildad- para ver si podían aprender a hacer hablar a los obreros acerca de las cosas que fuesen importantes para éstos y podían llegar a comprender lo que los obreros tratasen de decirles. Fue ésta una idea revolucionaria que surgió en el año 1928, cuando se inició este programa de entrevistas: la idea de hacer que un obrero le hablase a uno y escucharle amable pero inteligentemente lo que aquel tuviera que decir. Ese año comenzó una nueva era para las relaciones entre el personal. Era éste el primer real intento por obtener datos humanos y de forjar instru-

mentos humanos para obtenerlos. Aquel año nació una idea nueva. Los experimentadores percibieron oscuramente un nuevo método de regulación humana. Aquel año se pasó el Rubicón, desde donde ya no se podría volver a los "buenos viejos días". Ni se les ocurrió a los experimentadores volver a ellos, pues entraron en un mundo tan interesante, atractivo y lleno de promesas, que hizo que los "buenos viejos días" pareciesen balbucesos y juegos de niños.

Cuando aquellos experimentadores decidieron entrar en el mundo del "significado", con muy pocos instrumentos, pero con un muy fuerte sentido de curiosidad y deseo de aprender, les acaecieron muchas interesantes aventuras. Se haría el cuento largo contándolas todas o aun una pequeña parte de ellas. Cometieron muchos errores, pero no les asustaba aprender.

Al principio les costó dificultad atenerse a prestar plena y total atención a lo que una persona tuviera que decirles sin interrumpirla antes de que hubiese terminado. Les resultó difícil aprender a no dar consejos, a no formular o suponer juicios morales acerca de Quien les hablase, a no discutir, a no ser demasiado listos, a no dominar en la conversación, a no hacer preguntas tendenciosas. Les resultó difícil hacer hablar a las personas sobre materias que fueran importantes para ellas y no para el entrevistador. Pero lo más importante de todo es que hallaron difícil enterarse de que quizá la cosa más significativa para una persona no fuera algo propio de su inmediata situación en el trabajo.

Pero, poco a poco, fueron aprendiendo todas esas cosas. Aprendieron que, más pronto o más tarde, una persona tiende a hablar de lo que ocupa principalmente su mente a un oyente simpático y hábil, Y se hicieron más aptos para interpretar lo que una persona está diciendo o tratando de decir. Desde luego, amparaban las confidencias que se les hacían, y garantizaban que nada de lo que un empleado dijese sería utilizado contra él. Poco a poco aprendieron a forjar un sencillo instrumento humano -imperfecto, ciertamente- para obtener la clase de datos que necesitaban. Dieron a este método el nombre de "entrevistar". No me atrevería a decir el número de horas de labor por hombre que se invirtieron para forjar este instrumento. A los estudios -realizados con su empleo siguió un cambio gradual del concepto que se tenía del obrero y de su comportamiento.

Una nueva manera de ver la satisfacción o la insatisfacción del empleado

Cuando los experimentadores comenzaron a estudiar lo que agradaba y lo que desagradaba al empleado, supusieron, al principio, que hallarían una sencilla y lógica relación entre lo que agrada o desagrada a una persona y ciertos detalles y hechos ocurridos en su inmediata situación en el trabajo. Esperaban hallar una sencilla conexión, por ejemplo, entre la queja de una persona y el objeto que la motivaba. Así pues, la solución sería fácil: se corregía el objeto motivo de la queja, si era posible, y pronto desaparecería ésta. Pero, desgraciadamente, el mundo de la conducta humana no es tan sencillo como esta suposición del mismo, y costó a los investigadores muchos y penosos años el descubrir esto. Mencionaré solamente unas cuantas de las interesantes experiencias que tuvieron.

En diversas ocasiones cambiaron los objetos motivo de queja solamente para descubrir que la actitud de los quejosos permanecía igual. En tales casos, corrigiendo el objeto de la queja no remediaron ésta o la actitud de la persona que la formulaba. Lo cierto es que, si bien podía desaparecer una cierta queja eso era solamente para que surgiera otra. Entonces los investigadores cultivaron sus entrevistas con los "eternos quejosos", gentes cuyo descontento está más hondamente arraigado en factores relativos a sus casos o historias personales. Para estas personas no resultaba suficiente el simple remedio de cambiar , , que fuera objeto de la queja.

En varias ocasiones no hicieron absolutamente nada con respecto al objeto de la queja, pero después de la entrevista, por curioso que parezca, la queja había desaparecido. Un ejemplo típico de esto fue el caso de una mujer que se venía quejando considerablemente y con mucho énfasis de la mala comida que se servía en el comedor de la compañía. Cuando, unos días después, tuvo ocasión de encontrarse con el entrevistador, comentó ella con gran entusiasmo el mejoramiento de la comida y dio las gracias al mismo por haber comunicado sus reclamaciones a la gerencia y por haber actuado con tanta prontitud. Aquí no había habido cambio alguno en lo que motivara la queja; pero la empleada creía que algo se había hecho.

Muchas veces descubrieron que la gente no deseaba que se hiciese nada con las cosas de las que se estaban quejando. Lo que querían era tener una ocasión para hablar de las cosas que les preocupaban a un oyente benévolo. Fue sorprendente el número de casos en que resultó que los obreros se quejaban de cosas que habían ocurrido hacía muchos años, pero que ellos describían de una manera tan viva como si hubieran sucedido precisamente el día anterior.

Aquí, de nuevo, había algo que "no ajustaba," pero esta vez los experimentadores se dieron cuenta de que lo que no ajustaba eran sus suposiciones. Suponían que la significación que la gente atribuía a sus experiencias era esencialmente l6gica. Se habían metido en la cabeza la noción del "hombre económico", un hombre motivado primordialmente por el interés económico, cuyas capacidades de lógica estaban siendo aplicadas al servicio de este interés egoísta,

Gradual y dolorosamente, a la luz de la evidencia que lo abarcaba todo, se vieron obligados los experimentadores a abandonar este concepto del trabajador y de su conducta. Solamente con la aplicación de una nueva hipótesis pudieron dar sentido a los datos que habían ido recogiendo. El concepto que llegaron a formarse del trabajador no es realmente nada nuevo ni sorprendente. Es una idea que cualquier administrador eficaz concibe intuitivamente y pone en práctica al manejar seres humanos.

Primeramente, descubrieron que la conducta de los obreros no podía comprenderse prescindiendo de sus sentimientos. Vamos a emplear en adelante la palabra "sentimiento" para expresar no sólo cosas tales como sensaciones y emociones, sino también algo de mucho mayor alcance de los fenómenos que no pueden manifestarse en violentas sensaciones y emociones —fenómenos que pueden expresarse con palabras tales como "lealtad", "integridad", "solidaridad".

En segundo lugar, descubrieron que los sentimientos son fácilmente desfigurados o disfrazados, y de aquí la dificultad para reconocerlos y estudiarlos. Las manifestaciones del sentimiento pueden adoptar diversas formas. El sentido de integridad personal, por ejemplo, puede expresarse con un apretón de manos. Puede también expresarse, en sentido negativo, sentándose de un modo brusco. Además, a la gente le gusta justificar sus sentimientos y objetivizarlos. No estamos tan inclinados a decir "estoy mal" como a decir que "el mundo está mal". En otras palabras, nos gusta dotar al mundo de aquellos atributos y cualidades que justifiquen y expliquen las sensaciones y los sentimientos que nos inspira o produce; tendemos a proyectar nuestros sentimientos en el mundo exterior.

En tercer lugar, descubrieron que las manifestaciones de sentimiento ¹¹⁰ deben entenderse como algo en sí mismas, ~~sino~~ únicamente en términos de la total situación de la persona. Para comprender por qué una persona siente como siente hay que explorar un más amplio campo de fenómenos.

La producción total como una forma de comportamiento social

El que la producción total es una forma de comportamiento social se puso de manifiesto en un estudio realizado por los experimentadores de Hawthorne, denominado Departamento de observación de la distribución por bancos. El departamento o estancia contenía catorce obreros que representaban tres tipos de ocupación: alambrreros, soldadores e inspectores. Estos hombres trabajaban a destajo, de manera que el que más producía, más ganaba. En tal situación cabía esperar que habrían tenido interés en lograr una gran producción y que los más rápidos habrían servido de presión a los más lentos para mejorar su eficacia. Pero no fue esto lo que ocurrió. Cuatro fueron los sentimientos básicos que influyeron dentro de este grupo y que pueden resumirse del siguiente modo: *a)* no hay que producir con exceso; si se hace, se es una "maravilla"; *b)* no hay que producir demasiado poco; si se hace así, se es un "cíncelador"; *c)* no hay que decir nada a un superior si puede redundar en detrimento de uno de los compañeros; de hacerlo así, se es "acusón"; *d)* no hay que ser demasiado oficioso, es decir, si se es un inspector, no hay que obrar como tal.

Para ser aceptado como miembro del grupo un hombre debía actuar de acuerdo con estas normas sociales. Si un hombre de este grupo superaba lo que constituía la labor normal de un día, era objeto de presión social para que se ajustase, sin obtener ventaja, ya que a él le gustaba hacer cosas que desagradaban a los demás. La persona más apreciada en el grupo era quien mantenía su producción en el grado que el grupo considerara conveniente.

Toda vez que los operarios se habían puesto de acuerdo en lo que constituía la labor de un día, podía haberse esperado que el nivel de producción sería aproximadamente el mismo por cada miembro del grupo. Pero, desde luego, no ocurrió eso; hubo marcadas diferencias. Al principio creyeron los experimentadores que las diferencias en la actuación de cada uno eran debidas a diferencias de capacidad, por lo que compararon la relativa categoría del obrero en cuanto a producción con su relativa categoría en cuanto a inteligencia y destreza, medida de acuerdo con ciertas pruebas. Los resul-

tados fueron interesantes: el obrero de más baja producción en el departamento era el primero en inteligencia y el tercero en destreza; el más alto productor del departamento era el séptimo en destreza y el último en inteligencia. Aquí, seguramente, se daba una situación en que las capacidades nativas de los hombres no hallaban expresión alguna. Desde el punto de vista del lógico comportamiento económico, este cuarto de pruebas no dio la menor idea. Aquellas diferencias en el nivel de producción no podían explicarse más que teniendo en cuenta poderosos sentimientos individuales. El nivel de la producción de cada obrero reflejaba su posición en la informal organización del grupo.

Qué es lo que induce al obrero a no cooperar

Como resultado del Departamento de observación de la distribución por bancos, los investigadores de Hawthorne fueron interesándose cada vez más en los grupos informales de empleados que tendían a formarse dentro de la organización formal de la compañía y que no se prestaban a estar representados en el reglamento de la organización. Se interesaron por las creencias y las opiniones que habían de determinar que cada individuo se sintiera como formando parte integrante del grupo y que hacían que el grupo tuviese el aspecto de una unidad aparte, en los códigos y normas sociales de conducta por los cuales los empleados trabajan automáticamente juntos en un grupo sin ninguna decisión consciente acerca de si cooperarán o no cooperarán. Estudiaron las importantes funciones sociales propias de los miembros de tales grupos, las historias de aquellos grupos informales de trabajo, la manera como surgían espontáneamente, la manera como tendían a perdurar, a multiplicarse, a desaparecer, la manera como bromeaban a cada cambio técnico, y por tanto la manera como tendían a resistirse a las innovaciones. En especial se interesaron por aquellos grupos cuyos códigos y normas de conducta se apartaban del conjunto de los objetivos técnicos y económicos de la compañía. Examinaron las condiciones sociales bajo las que es más fácil que el grupo de empleados se sitúe aparte en oposición a los demás grupos integrantes de la total organización. Al observar tales fenómenos tuvieron la sensación de que habían llegado al meollo del problema de la colaboración efectiva. Obtuvieron una nueva luz que les permitiera ver la realidad en el *escenario* industrial; desde este punto de vista se hicieron más inteligibles muchos arduos problemas.

Hay gente que supone, por ejemplo, que el tamaño del sobre que contiene la paga es lo que más interesa de su empleo al trabajador. Todo lo que el trabajador quiere es que se le diga lo que ha de hacer y que se le pague por hacerlo. Si nos fijamos en él y en su empleo desde el punto de vista de los sentimientos, veremos que esto se halla muy lejos de ser tan generalmente cierto como podríamos creer. La mayor parte de nosotros aspira a la satisfacción que produce el ser aceptado y reconocido como persona digna por nuestros amigos y compañeros. El dinero constituye sólo una pequeña parte de este reconocimiento social. El modo como nos saluda nuestro jefe, el que se nos pida que ayudemos a un recién llegado, el que se nos pida que demos una mirada en una operación difícil, el que se nos encargue un

trabajo que requiere especial habilidad, todos estos son actos de reconocimiento social. Todo ello nos indica cuál es nuestra situación en el grupo de trabajo. Todos deseamos pruebas tangibles de nuestra importancia social. Queremos tener una aptitud o habilidad que sea reconocida como socialmente útil. Aspiramos a tener la sensación de seguridad que nos proporciona no tanto el dinero que tengamos en el banco como el hecho de ser un miembro aceptado en un grupo. Un hombre cuyo trabajo carezca de función social es como un hombre que carece de patria; la actividad a que ha de consagrar la mayor parte de su vida está desprovista de todo sentido y significado humano.

De ser esto cierto -y todas las pruebas de las investigaciones de la Western Electric apuntan en esa dirección- ¿no tenemos una clave de lo que pueda ser la base del malestar obrero y de las divergencias obrero patronales? Concediendo que dichas discrepancias se manifiesten muchas veces en forma de huelgas, reclamaciones sobre horas y condiciones físicas de trabajo ¿no podría ser que tales demandas sean el disfraz, o en parte la expresión sintomática de situaciones humanas mucho más hondamente arraigadas que hasta la fecha no hemos sabido reconocer, comprender, o regular? Se ha dicho que existe una irresistible tendencia por parte de los trabajadores a decir "fuera el patrono", "que se vaya al diablo". Para muchos trabajadores puede sostenerse esto en términos generales, y no hay razón alguna para creer lo contrario. Pero en aquellas situaciones en que esto ocurre, ello nos está diciendo algo muy importante acerca de tales trabajadores y sus situaciones de trabajo. Los obreros que estén dispuestos a enviar a su patrono al diablo se me antojan a mí personas cuyos sentimientos de integridad personal hayan sido gravemente lesionados. ¿Qué es lo que en sus situaciones de trabajo ha conmovido sus sentimientos de integridad personal? Mientras no sepamos contestar esta pregunta, no podremos manejar con eficacia a un ser que manifieste tales sentimientos. Sin saber eso estaremos tratando solamente con palabras y no con situaciones humanas, cosa que posiblemente hace muchas veces nuestro sobreelaborado mecanismo social para manejar las reclamaciones de los empleados.

Las cuestiones de importancia para los trabajadores, que dieron a conocer las investigaciones de Hawthorne no están resueltas de una manera esencial en los contratos concertados. Si el trabajo industrial se integra hoy con gente que vive en un vacío social y sin función social alguna, un contrato de trabajo no sirve gran cosa para hacer posible la cooperación. Si, en cambio, forman los trabajadores parte integrante de las situaciones sociales en que trabajan, un contrato legal no es de primordial importancia. Hay demasiada gente que tiene más interés en que sus palabras sean legalmente correctas a que sean sus situaciones humanas humanamente correctas.

En resumen, pues, las investigaciones de la Western Electric nos dan la impresión de que se ha entrado en el camino que conduce al saneamiento de las relaciones obrero patronales porque: *a)* ofrecen una fructífera hipótesis, unas cuantas sencillas y relativamente claras ideas para el estudio y la comprensión de las situaciones humanas en los negocios; *b)* ofrecen un método sencillo por medio del cual podemos explorar y tratar los complejos problemas humanos en una organización de negocios; método humano, pues se

aplica a cosas que son importantes para las personas, y e) proyectan una nueva luz sobre la condición previa para una efectiva colaboración. Con demasiada frecuencia pensamos en la colaboración como algo a que se pueda obligar lógicamente o jurídicamente. Los estudios de la Westem Electric demuestran que esto es materia mucho más propia del modo de sentir que de la lógica. Los trabajadores no son individuos aislados, sin relaciones; son animales sociales y deben ser tratados como tales.

Esta afirmación -la de que el trabajador es un animal social y debe ser tratado como tal- es sencilla, pero la sistemática y consistente aplicación de este criterio en la práctica no lo es. Si se aplicase sistemáticamente en la práctica, revolucionaría el trabajo personal de hoy en día. Nuestro progreso técnico en los últimos cien años ha sido enorme. Nuestros métodos para manejar a la gente son todavía arcaicos. Si ha de sobrevivir esta civilización, habremos de adquirir una nueva comprensión de las motivaciones y la conducta humana en las organizaciones de negocios; una comprensión que pueda aplicarse a la práctica con sencillez pero con eficacia. Las investigaciones de la Westem Electric han aportado un primer paso en esta dirección.



El autor del trabajo seleccionado a continuación, T. N. Whitehead, es también profesor de la Universidad de Harvard, compañero de F. J. Roethlisberger. Whitehead, lo mismo que Roethlisberger, ha sido influido por Elton Mayo, y su modo de pensar es parecido. Este trabajo es un capítulo de un libro en que también se hace referencia a los estudios de Hawthorne.

Como antecedente del ensayo del profesor Whitehead puede recordarse el trabajo del profesor Latham (en la parte 2) en que éste satiriza las teorías de organización a base del "jefe-dios", las más ingenuas ideas de algunos anteriores teorizantes sobre organización, según las cuales las organizaciones y los miembros que las integran pueden ser manejados a voluntad por quienes ostentan la autoridad formal. En los últimos años se han combinado cierto número de factores para infiltrar, en las personas que se dedican al estudio de la administración, un sentido de la gran complejidad de las organizaciones formales en gran escala de la sociedad moderna y un profundo sentido de las dificultades a que ha de hacer frente un gerente o administrador. Uno de esos factores lo constituyen los estudios de Hawthorne y las muchas ideas y los posteriores estudios que ha provocado. Otro factor es el impacto de la psicología en los estudios administrativos. Desde que la moderna psicología ha hecho hincapié en los aspectos no racionales e irracionales de la naturaleza humana, están siendo construidas y acomodadas a esas normas las teorías sobre organización y dirección administrativa. Otro factor es el impacto de

los conceptos y datos antropológicos y sociológicos, que han añadido nuevos colores y dimensiones al mundo administrativo.

Esos tres factores -los estudios de Hawthome, los conceptos psicológicos y los conceptos antropológicos y sociológicos- pueden verse entrelazados en el ensayo de Whitehead. No apreciamos nosotros, según él indica, que las organizaciones, lo mismo que los individuos, tienen una gran zona "subconsciente" en que la comunicación resulta difícil, los motivos son oscuros y -de acuerdo con ideas tradicionalmente aceptadas- no racionales. Es evidente, por ejemplo, que el racionalismo de la teoría económica clásica, con su "hombre económico" sagazmente calculado nos induce a esperar un racionalismo en la conducta de las organizaciones, ente cuya falsedad se ha demostrado. Nos hemos enterado también de que no sólo hay "sociedades" y "clases" dentro de una organización, sino también que las organizaciones existen *dentro* de sociedades y culturas, que deben estudiarse y construirse siempre dentro del medio que las rodea. En una expresiva metáfora: una organización es un *iceberg* o montaña de hielo, de la que solamente es visible sobre la superficie una octava parte de su volumen.

Uno de los resultados de esas nuevas corrientes de ideas ha sido un enfoque de la atención hacia la jefatura o dirección. Si los obstáculos para la coordinación de esfuerzos son grandes, si la inercia de la institución es tan grande que la disposición de un orden por un administrador o funcionario ejecutivo es, en el mejor de los casos, nada más que el comienzo de esfuerzo coordinado para lograr los objetivos oficiales de la organización, entonces el administrador o funcionario ejecutivo debe ser un "jefe" un "dirigente". Es decir, su capacidad no ha de estar limitada a dar órdenes sino que ha de comprender la influencia sobre la conducta de los miembros de la organización. Las condiciones bajo las cuales y los medios por los que puede lograrse esto han sido recientemente temas de intenso estudio. Un resultado de este interés, por ejemplo, ha sido la adición de la zona de "comunicación" al estudio administrativo.

El siguiente ensayo es un conciso y a la vez sugestivo estudio de algunos de los temas que se comprenden en los corrientes estudios del aspecto de la jefatura. En él aplica el autor su atención a la organización privada. Se pregunta: ¿Qué cambios, si es que precisan, serían necesarios para que estas generalizaciones resultasen ciertas y aprovechables para la administración pública?

La evolución de la moderna condición del jefe •

T. N. WHITEHEAD

Originalmente, un jefe o dirigente era aquel que mostraba el camino y era seguido por los demás; literalmente, dirigía desarrollando cierta actividad que era fielmente imitada por sus seguidores. En este sentido, un hombre puede dirigir a otros en una excursión campestre. Esta manera de dirigir tiene poco que ver con una función organizadora. El dirigente o jefe es un ejemplo que hay que seguir. Es dudoso que pueda encontrarse en ninguna sociedad un ejemplo puro de tan primitivo tipo de dirección, por sencilla que la sociedad sea, pero en muchos casos la dirección se aproxima a este tipo. Y, de hecho, el elemento de imitación no deja de concurrir en ningún caso. En un reducido grupo industrial, tal como el grupo de prueba de relevo, obtendrá ascendencia sobre los demás aquel miembro que, entre otras cualidades, muestre una aptitud no habitual en una actividad que los demás desean también ejercer. Si el grupo está interesado en el trabajo, entonces su jefe natural será el miembro que haga mejor el trabajo, según el criterio del grupo. En todo caso, el jefe será uno de los mejores trabajadores. Si el grupo está en violenta oposición contra su empresa, procederá en forma tal que desplace a aquel jefe, y pasará a serlo el que más destaque como perturbador quien, como suele decirse, pasará a ser el "cabecilla".

Un jefe es en cierto modo elegido por el resto del grupo, como quien es a un tiempo capaz y está dispuesto a ayudarles a hacer lo que ya están dispuestos a hacer. Este acto de elección no es necesariamente deliberado, ni siquiera reconocido por el grupo.

Así, la jefatura, en su forma más simple, tiene ciertas marcadas características tanto si se da en una fábrica como entre tribus primitivas, o en las ciudades de la sociedad moderna. En primer lugar, el jefe es elegido por la coincidencia de inclinaciones del candidato de la sociedad o grupo de que es miembro. En segundo lugar, es elegido por su habilidad en determinadas actividades. Esta habilidad, en una sociedad sencilla, suele ser una habilidad técnico-manual. En tercer lugar, la coincidencia de la determinada habilidad y el objetivo propuesto, de acuerdo con los sentimientos sociales del grupo.

Sin embargo, la función del jefe consiste en ayudar al grupo a mantener sus costumbres, sus propósitos y sus actitudes libres de las ineptitudes de los miembros menos expertos o menos hábiles. Es una función conservadora, calculada para mantener la sociedad en un invariable círculo de procedimientos. De un grupo mantenido de este modo puede esperarse que logre integración en un alto grado. No sólo están las relaciones humanas protegidas contra choques exteriores, sino que el "significado" social de cada actividad, y los accesorios físicos para esas actividades, toman el vivo color de un

• Reproducido con autorización de los editores de *Leadership in a Free Society*, Imprenta de la Universidad de Harvard, Cambridge, Mass. Derechos reservados, 1936, por el presidente y compañeros de Harvard College.

hecho absolutamente definitivo. Nada es más cierto para un primitivo que el que su cuerno, o quizá la piedra de su hogar tiene alguna muy real, aunque no definible con precisión, relación consigo mismo, con las costumbres con las que aquel objeto está relacionado, y con algunos legendarios episodios o personas. Toda cosa se encuentra en una estrecha y absoluta relación con alguna otra cosa.

Si analizásemos las actitudes de un típico señor rural inglés del pasado, en los diversos hechos fundamentales de su modo de pensar, encontraríamos lo siguiente:

1. Cazar un zorro con trampa es un acto malo.
2. Cazar un zorro a caballo es un acto bueno.
3. Los hombres buenos cazan zorros a caballo.
4. Los hombres buenos creen (sin la menor duda) en la Iglesia establecida de Inglaterra.
5. La Iglesia muestra al pueblo qué es qué y enseña a las clases bajas el lugar que les corresponde; esto los hace buenos.
6. Los malos miembros de las clases bajas cazan zorros con trampa.
7. Cazar un zorro con trampa es un acto malo.

y así podemos ir dando vueltas al círculo de un sistema cerrado, integrado por acciones, sentimientos y creencia sociales. El sistema se halla emocionalmente sostenido por sí mismo; relaciona toda cosa con toda otra cosa por una serie de juicios morales y sentimientos no lógicos, cada uno de los cuales ha de ser aceptado, y de hecho lo es, como fundamental y absoluto. Es una característica de esa sociedad el que pensar ha de ser en términos absolutos, que las hipótesis no son fácilmente tenidas en consideración, que los problemas no se discuten sobre la base de consideraciones intelectuales sino a la luz de un minucioso código ético. Este código se basa en un mito, en un relato místico de cualquier clase, o en una religión establecida que, siendo definitiva, no se halla al alcance de la investigación racional.

Los valores y sentimientos sociales de todo grupo de trabajadores, en cuanto este grupo esté integrado, seguirán un curso no muy diferente del que acabamos de describir. Las personas, los actos y las cosas sociales, todos tienen sus "significados" entrelazados. Los juicios sobre buena o mala conducta son aceptados con una convicción no razonada, aunque si se les pregunta, defenderán tales juicios con un rosario de racionalizaciones. En apreciable medida es ésta la manera de pensar y de sentir de todo individuo, pero como después veremos, hay otros elementos que pueden servir para modificar el cuadro.

Claramente, la jefatura en un sencillo grupo no intelectual no es una cuestión progresiva si se deja a sí misma; por otra parte, es en alto grado competente desde cierto punto de vista. Dos son los objetivos que consigue: integra sus grupos, y asegura el futuro por la continuación de las mejores normas técnicas de la comunidad. Desde el punto de vista de un moderno código de valores, esta jefatura tiene un defecto capital: no es progresiva. La aparición del actual manifiesto progreso técnico es uno de los **inesperados** desenvolvimientos de la primitiva jefatura.

Un excelente ejemplo del jefe primitivo es el mecánico de suma habilidad. Tal hombre ha adquirido una aptitud no habitual en su arte gracias

a una larga práctica. También está en posesión de una tradicional serie de métodos, de órdenes de operaciones, con lo que resuelve sus problemas técnicos. Quizá la más destacada característica del dirigente-mecánico es su intenso orgullo y una inflexible lealtad al minucioso procedimiento con que aplica su habilidad. Todo intento por parte de su patrono para modificarlo en el grueso de un cabello despertará su más desmedido enojo. Será como si se hubiese perpetrado un brutal asalto contra sus dioses lares. Y esto es exactamente lo que ocurre. El dirigente sencillo es sobre todo leal a su artesanía y a los procedimientos ajenos a la misma. Todo acto de atención minuciosa, todo movimiento vigilante y regulador, ha sido practicado un millar de veces y es la base de un profundo sentimiento; esas *son* sus maneras de vivir, y en ellas están cifradas sus más preciados valores.

De todos modos un detenido y minucioso estudio de un obrero calificado por un periodo suficiente revelará una aparentemente caprichosa desviación en su conducta. Más pronto o más tarde en su trabajo, nuestro amigo superará alguna especial dificultad por medio de una elegante solución, y querrá explicar con orgullo que "en sus días juveniles" le enseñaron a hacer tal y tal cosa, pero que después él ha "ideado" el procedimiento que acaba de demostrar como mejor. No manifiesta fidelidad al descartado procedimiento tradicional, y su sentido común se rebelaría a la menor sugestión de que pudiera asignarse algún valor al método anterior. En todos esos respectos quisiera ser seguido sin réplica por su grupo.

El hecho es que nuestro mecánico, una vez en su vida, está pensando por su cuenta y se ha desprendido temporalmente de toda la carga de tabúes y sanciones sociales. Hasta aquel momento estuvo dominado por una implícita habilidad o artesanía en la manera de hacer las cosas: una sabiduría práctica por debajo del nivel del raciocinio; pero en la práctica continua de su arte, fue adquiriendo noticia de la conexión, de las relaciones causales entre las diversas operaciones que ejecutaba. Comenzó a comprender las razones por las que hacía lo que hacía y a poder dar algunas explicaciones lógicas para algunos de sus actos. Pudo en algún tiempo haber manifestado que él hacía tal y tal cosa "porque era aquél el modo de hacerla", recurriendo a la sanción social. Ahora podría decir que si se cargaba con exceso la fuerza de su tomo eso lo haría rechinar debido a la falta de rigidez en la **construcción** de las muescas. Y un ingeniero diseñador podría, gracias a cálculos o experimentos adecuados, respaldar la deducción lógica del mecánico, basada en una observación minuciosa de los hechos.

Este es el primer paso en una libertad individual de pensamiento: una liberación de la guía impuesta por la costumbre social. Habiéndose una vez logrado dar ese enorme salto, viene un segundo y casi inevitable paso, siendo como es la naturaleza humana, para practicar este proceso lógico con escasas variaciones de imaginación; ¿qué ocurriría si yo aumentase la inductancia en las muescas de mi utensilio de tal o cual manera? El mecánico ensaya esto y se convierte en el orgulloso inventor de un nuevo y mejorado procedimiento.

A un ingeniero con preparación universitaria puede parecerle todo esto fuera de proporción. El está lleno de respeto por la habilidad del mecánico

como operario, pero en cuanto al supuesto "invento" dirá que él se pasa el día haciendo funcionar construcciones mucho más adelantadas que aquello. Sin embargo, quizá el ingeniero esté equivocado; el logro de una idea lógica independiente es uno de los mayores triunfos de la humanidad, y en mayor o menor grado es conseguido a cada momento por cualquier individuo en alguna etapa de su vida.

Así, o algo parecida, es la historia del progreso técnico en las comunidades primitivas, tal como en muchos grupos de trabajadores. Y puede observarse que los cambios en los grupos no progresistas son en principio mejoras en los procedimientos técnicos; los cambios sociales surgen como consecuencia inevitable de esos adelantos técnicos.

Los pasos que conducen a un adelanto técnico son, poco más o menos, los siguientes:

1. El jefe o dirigente comparte con su grupo una profunda fidelidad a los procedimientos técnicos por medio de los cuales realiza las tareas que se propone. Dichos procedimientos constituyen su "medio de vida".

2. El jefe o dirigente inspira confianza como persona poseedora de una habilidad no común en esos procedimientos técnicos. Es el guardián de los hábitos sociales y en esas materias su palabra es definitiva.

3. El jefe o dirigente, siendo genuinamente un hombre de inteligencia en este respecto, consigue una insólita visión de las relaciones causales involucradas en esos procedimientos. Comienza a reflexionar sobre su actuación técnica y sobre las reacciones de los materiales con que opera.

4. Persiste en sus procedimientos tradicionales, pero menos porque estén adoptados por la sociedad, y más porque ve la razón "del porqué". En parte, "se ha saltado la barda" en su norma de conducta, sin darse cuenta ni él mismo ni su grupo.

5. Antes o después, el dirigente, en sus imaginaciones y reflexiones semirracionales, tropieza con una mejora técnica, y la adopta sin vacilar, pues el grupo le ha reconocido el derecho de adoptar decisiones en cuestiones técnicas (esta es deducción mía, no suya).

6. El grupo sigue a su dirigente, y adopta sin discusión el procedimiento mejorado. El dirigente es el hombre indicado para mostrar el camino, y el menor del grupo advierte oscuramente, gracias a su visión de los procedimientos, la lógica del cambio.

Toda vez que los procedimientos son carne y uña de la estructura social del grupo, de ello se deduce que un pequeño avance técnico motivará la modificación de su estructura. La dependencia de la sociedad a sus procedimientos no se halla explícita de modo natural en la mente de los integrantes del grupo, y éstos adoptan simultáneamente el nuevo procedimiento y deploran el cambio o pérdida de "significado" en el alejamiento de los "buenos viejos sistemas". Resulta sorprendente el grado hasta el cual se ha mostrado este sentimiento en todos los grupos y sociedades. Una manifestación del mismo consiste en fingir que los nuevos procedimientos y las nuevas cosas son semejantes a los viejos usos.

Por ejemplo, algunas de las primeras iglesias de piedra que se construyeron en Inglaterra tenían la piedra trabajada en forma que sugería la construcción en madera, pues en aquellos tiempos (aproximadamente el

siglo VIII) era la madera el material consagrado por la tradición. Análogamente, existe en Nueva Escocia, o existía hace uno o dos años, un puente de madera cuyos pilares se hicieron con piedra rústicamente trabajada, dispuesta a modo de troncos de madera apilados, imitando la construcción general de los puentes vecinos. Actualmente, algunos de los trasatlánticos motorizados ostentan unas inútiles chimeneas, a imitación de los tradicionales trasatlánticos. Y estos últimos, en un tiempo, ostentaban mástiles que recoi daran a los buques de vela, aunque no llevaran las velas correspondien'es. Confieso que una locomotora eléctrica no me parece una locomotora .(le verdad" como una locomotora de vapor de "aquellas" a que estaba acostumb rado desde muchacho, y deploro la manera como las chimeneas de estas últimas han sido perdiendo su antigua majestuosa altura. Casi todas los adquisiciones recientes y muchas estructuras se han introducido como más o menos acertadas imitaciones de lo que están sustituyendo. Esto mismo se aplica a los procedimientos y hábitos humanos. En un desfile, los oficiales del ejército se presentan a manera de caballeros de la espada, pero en el servicio activo, esas espadas no se utilizan nunca en las trincheras; los instrumentos de guerra modernos son las granadas de mano y las armas de fuego.

No obstante, en la industria moderna la mayor parte de los obreros se dan plena cuenta de la conexión existente entre los avances técnicos y los cambios en la estructura social, por lo que los primeros son frecuentemente objeto de ruda oposición. Esta oposición se explica en el orden racional, y con frecuencia es típicamente la verdadera y suficiente base para la acción; pero esta explicación no es invariablemente el único motivo.

A falta de moderna jefatura o dirección, tal como la que es típica en la industria moderna, el ingreso en la sociedad de las mejoras técnicas habrá de ser lo suficientemente meditado para evitar toda ruptura radical con el pasado inmediato, y cada hombre, en su íntimo modo de pensar, quisiera continuar las tradiciones de su padre. La primitiva jefatura o dirección es así un instrumento para sostener un grupo estrechamente apegado a sus normas, pero en la sucesión de las generaciones la norma está sujeta a una lenta oscilación en el sentido del mejoramiento técnico, junto con la consiguiente adaptación social. Tal jefatura o dirección es típica de los grupos conservadores o no progresistas, tanto si se trata de sociedades agrícolas de los países atlánticos, como de algunas sociedades del lejano Oriente, o de muchos pequeños grupos de empleados, mientras no estén dirigidos desde arriba. Naturalmente, la extensión en que cualquier grupo dado .se aproxima a este tipo, es cuestión de grado; y en la industria moderna, la tendencia de la mentalidad del obrero, es distinta de la del obrero calificado con respecto a la del ideólogo mentalmente adaptable. Esta destreza especial no tiene quizá tanto peso como muchos podrían suponer. Los observadores pueden dejarse engañar por sus propios sentimientos; el martillo, el escoplo y la lima son todavía los símbolos para los mecánicos viejos de la habilidad manual, lo mismo que la espada es todavía simbólica para el guerrero, y se muestran escépticos con respecto a una habilidad que consista en regular las palancas de una máquina automática.

Hemos trazado un esquema de la evolución de la explícita habilidad lógica, desde la implícita habilidad de obrar del hombre superior, y hemos podi-

o dirección

do advertir que las habilidades en el día de hoy son no poco del tipo más primitivo. Pero, la explícita habilidad lógica no será el resultado de otra cosa que de esporádicas explosiones de cambios, que surgen directamente de una apreciación de los procedimientos corrientes. El paso final que ha logrado ya dar la humanidad es el de organizar deliberadamente el pensamiento lógico de un modo tal que conduzca a una corriente de mejoras. Hablando en sentido lato, lo que se ha logrado es una orientación del proceso pensante hacia una continua evolución de cada vez mejores procedimientos técnicos.

Ya se ha observado anteriormente, como un rasgo excepcional, que el dirigente sencillo, a pesar de su intensa fidelidad emocional a las técnicas tradicionales, no manifiesta un particular disgusto al abandonar una técnica vieja por una mejor que él comprenda como un hecho familiar. En cuanto el pensamiento adopta la forma de procurar captar las relaciones de causa a efecto de términos o cosas aceptados, es decir, en cuanto es lógico como pensamiento, el proceso no suscita ningún particular sentimiento. La resistencia emocional aparece cuando se pide que se reconozca que algún acto o cosa es incompatible con un sentimiento ya existente. Pero parece que los modestos adelantos técnicos introducidos por un jefe aceptado, basados en procesos lógicos, (no necesariamente del todo explícitos), no afectan a una suficiente porción de prácticas aceptadas para causar resentimiento.

El resentimiento y la resistencia emocional son generalmente los guardianes de esas actitudes y conductas que no pueden investigarse por procedimientos lógicos, dado el desarrollo mental de los individuos en cuestión. Los sencillos detalles de las tareas del obrero son materia acerca de la cual los hombres dirigidos de todas las épocas han podido reflexionar, y por esta razón han podido establecer comparaciones entre posibilidades alternativas sin violar lo sancionado socialmente. Esto desde luego no significa que tales hombres consideren que la reflexión por sí sola sea una virtud; es cierto que desde los más remotos tiempos ha habido personas que hayan demostrado poseer ese don, pero como fenómeno general, la aceptación gustosa de esporádicos avances técnicos como resultado de una demanda de desarrollo sistemático es cosa de relativamente reciente historia.

El pensamiento socialmente orientado en sociedades o grupos sencillos depende de la absoluta "realidad" del veredicto social. Esto es malo, esto es bueno, indudablemente son tomados en consideración. No obstante, el pensamiento lógico lleva consigo, o hace probable, una comparación de esto con esto. Simultáneamente se toman en consideración, como posibilidades, dos o más conceptos o procedimientos. Nada se tiene por absolutamente bueno o malo a priori, sino que se examinan con sentido crítico los relativos méritos de las dos cosas.

Tales actividades mentales debilitan inevitablemente la fuerza de la sanción social, al menos con respecto a aquellas materias hacia las cuales se adopta habitualmente esta actitud. Esas materias liberadas primera y principalmente de la fiscalización social del modo indicado fueron los procedimientos técnicos; hasta muy recientemente no se sujetaron en forma habitual al mismo proceso los hábitos y las actitudes sociales, y aun ahora ello es posible únicamente en un grado mucho menor de lo que algunas veces se supone.

En su mayor parte, los cambios sociales han sido el resultado inconsciente de avances técnicos. Pero, los últimos avances han sido tan grandes que las personas pertenecientes a la sociedad obrera se han hallado viviendo en condiciones evidentemente distintas de las de sus padres, y aun cambiado indudablemente en sus propias vidas. Esto no sólo evita que el individuo sea estrechamente condicionado por su presente situación social, sino que invita también a la comparación entre situaciones diversas. Así pues, la moderna tendencia intelectual induce a considerar los hábitos y los procedimientos como dotados de relativos grados de mérito más bien que como dotados de absoluta fuerza de sanción. Han quedado abiertos a la investigación los méritos de todo, lo mismo de las máquinas de vapor que de las relaciones maritales, y las opiniones son sostenidas como hipótesis sujetas a modificación. Los sentimientos morales y sociales, si bien en cierto modo son objeto de creencia y guía para la acción, se sostienen como si fuesen actitudes corrientes y como si tuviesen un mérito relativamente superior al de otros sentimientos, pero ya no se cree que sus cimientos descansen en una roca de absoluta y definitiva verdad. Esto, al menos, es lo que el intelectualismo quisiera pensar de sí mismo, y contiene cierta parte de verdad si se compara con los grupos y comunidades menos estables.

No obstante, la sociedad, o la conducta social en cualquier forma, sería totalmente imposible sin contar con fundadas esperanzas sobre los sentimientos y la conducta de los demás, los cuales llevan consigo la tradición en una u otra forma. El hábito social, con su acompañamiento de códigos morales y éticos, desempeña la función de hacer que la actividad de los seres humanos sea previsible y recíprocamente adecuada.

No es difícil ver que la moderna inquietud, la actitud experimental, es un producto natural del reflejo esporádico de rutinas reiteradamente practicadas, pero hemos de darnos cuenta de que la evolución es en cierto modo necesaria, y aun muy probable. Los chinos fueron hombres socialmente cultos por espacio de siglos, sin mostrar mucha tendencia a un progreso sistemático. En el tiempo presente, la influencia de Occidente parece que ha impulsado este proceso.

Sea lo que sea, las actuales comunidades obreras parecen haberse dedicado a un explícito desarrollo sistemático de sus procedimientos científicos y técnicos, con todo lo que esto puede implicar en materia de cambios sociales. Ya se han producido grandes cambios en cuanto a función y estructura social, y puede esperarse que se produzcan muchos más. Por ejemplo, en una comunidad de hace unas pocas generaciones, y en muchas de la actualidad, las ocupaciones industriales no eran claramente distinguibles de la vida social en general. Actividades utilitarias de todas clases representaban la manera habitual de vivir de la humanidad. La distinción entre un hombre que cultiva su campo y su esposa haciendo el trabajo doméstico no era profunda ni en su idea ni en la nuestra. Ambos conservan la total situación por medio de la ejecución de actividades que se concatenaban y en gran parte se adosaban. Los dirigentes de tal comunidad estaban ocupados de un modo parecido.

En la sociedad moderna una parte de las actividades utilitarias son, como antes, ejecutadas como vida social, y están reguladas, aunque en menor grado, por el uso social. Pero otra parte de esas actividades utilitarias han

pasado a distinguirse por una forma de organización muy diferente. Tales actividades se han salido de la principal corriente de vida social y están sumamente organizadas desde el punto de vista de la eficiencia técnica. Esta fracción de actividades utilitarias se conoce con la denominación de industria, o con un concepto más amplio, como negocios. La división de la actividad social en vida ordinaria por un lado y negocios por otro no fue resultado del hábito o de las directas necesidades del trato humano, sino que dependió de la evolución casual de los procedimientos técnicos. La organización industrial está dominada o dirigida, sin adecuada consideración de las vidas sociales de quienes a ella pertenecen, por un tipo de hombre sumamente capaz en punto a pensamiento lógico y reflexivo, adaptable a la rápida evolución de la técnica. Esto no implica que el moderno dirigente ejecutivo sea indiferente al bienestar de quienes están a sus órdenes, pero lo cierto es que ese bienestar no ha sido la fuerza primordial al moldearse la organización industrial. Mientras la industria constituyó una parte relativamente pequeña de las totales actividades, esta situación quizá no fue peligrosa para la integridad social; pero en el tiempo presente es tanta la actividad industrial, que la sociedad está siendo cada vez más desorganizada.

El dirigente ejecutivo moderno se halla, desde luego, en una situación especialmente difícil. Revisemos sus funciones y veamos cómo se comparan con las de un jefe de un grupo no progresista. En primer lugar, un jefe ejecutivo no dirige físicamente a su material humano, lo organiza. Es muy cierto decir que no puede compararse con sus empleados en la ejecución de cada una de sus tareas. La ocupación de un jefe ejecutivo es diferente no solo en detalle sino también en índole de la de sus hombres; sus respectivos sentimientos y actitudes están basados en radicalmente distintas experiencias. El moderno "jefe" ya no es un miembro de su grupo trabajando por su parte y compartiendo las vidas cotidianas de sus compañeros.

En segundo lugar, de esto se deduce que la organización social del grupo no está orientada primordialmente hacia su jefe ejecutivo, sino hacia algún dirigente informal de su elección, uno de ellos mismos. Pues todo grupo tiene su dirigente, o un círculo de jefes, una aristocracia en miniatura. Así, tanto si se da cuenta de ello como si no, el jefe ejecutivo está en peligro de dirigir una sociedad formada desde fuera; una sociedad que comprende mecanismos de defensa y sentimientos de antagonismo, si su vida social parece hallarse en peligro de interrupción.

En tercer lugar, el jefe ejecutivo es él mismo un ser social y sus actitudes generales están orientadas por su sociedad, pero su sociedad no es el grupo que está dirigiendo, y su actitud no está moldeada por los integrantes del mismo. El jefe ejecutivo es un miembro de una muy competente sociedad "progresista" que siente ansias de conservación y de progreso, y su más general perspectiva se ajusta forzosamente a su molde social. Decimos que "se ajusta forzosamente" porque su sociedad lo escoge a él por esta misma razón. Así, sus actividades están dirigidas por los deseos de su sociedad por un "progreso económico" más que por las necesidades de sus empleados. Es cierto que estos últimos son también miembros de la sociedad exterior, aunque procedan de distinta extracción, pero como grupo obrero tienen poca parte en la formación y participación de los sentimientos sociales de sus jefes ejecutivos.

En cuarto lugar, el mando que el jefe ejecutivo ejerce sobre su grupo no tiene relación explícita con la vida social de los integrantes del mismo. Su finalidad es simplemente organizar sus actividades con la mira puesta únicamente en su eficiencia técnica, y con la intención de preparar e introducir mejores procedimientos lo más pronto posible.

En el sentido anteriormente empleado, puede decirse que el moderno jefe ejecutivo es demasiado apto para estar en una relación secundaria más que primaria con su grupo, y la finalidad de esta relación es lógica. Vemos que el jefe o dirigente primitivo fomentaba la integración de su grupo, vigilaba su futura posición económica, pero era esencialmente no progresista. El moderno jefe ejecutivo obstaculiza la integración de su grupo, idea procedimientos encaminados a mejorar la futura posición económica de sus integrantes, y de este modo es progresista. Las funciones del hombre de negocios están próximas a desintegrar la sociedad cuyo futuro económico está favoreciendo. Naturalmente, este cuadro se difumina en muchos aspectos; las sociedades humanas rebasan siempre una simple fórmula. Por ejemplo, es evidente que los jefes ejecutivos no son indiferentes a los sentimientos de sus subordinados, y los estrictos motivos lógicos se diluyen siempre en una mayor o menor dosis de normal decencia humana, o dicho de otro modo, en la sensatez social.

Esta revisión de las funciones del jefe ejecutivo no constituye en modo alguno una crítica de individuos, sino un intento por analizar la real estructura dentro de la cual han de operar los jefes ejecutivos. La situación puede resumirse diciendo que la industria está integrada por pequeños grupos de trabajadores y tiene muchas de las características de las sociedades sencillas; una gran dependencia de lo sancionado o admitido socialmente, una tendencia a relacionar las cosas y los sentimientos por medio de lazos habituales, apoyados en una creencia no crítica de su absoluta verdad o valía, **ocupaciones** fácilmente dirigidas para constituir "modos de vivir", con emociones apropiadas, y así sucesivamente. Esos grupos están dirigidos por hombres procedentes del exterior, cuya preparación y predisposición se extiende a todas las cosas experimentales y "progresistas". Además, esos hombres están bajo la presión de la sociedad para organizar y dirigir sus grupos precisamente desde este punto de vista.

y finalmente, hemos de tener la sinceridad de admitir que difícilmente podría ninguno de nosotros tolerar una sociedad que no manifestase curiosidad intelectual e incesante tendencia hacia la experimentación. En otras palabras, no hay que ir hacia atrás; el problema no consiste en construir todavía una comunidad primitiva más, sino en combinar el progreso con la inmediata satisfacción social. Una cosa salta a la vista: la integridad social no puede ya confiarse a mirar uno para sí. En tiempo pasado, modos de vivir lentamente desarrollados poseían una estabilidad inherente, y el proceso por el cual se mantenía esa estabilidad no fue nunca explícitamente reconocido. Pero el progreso no da tiempo para el desarrollo gradual de la sabiduría instintiva, y el precio de la estabilidad en lo futuro será el ejercicio por la sociedad del conocimiento de sí mismo.

Planeamiento

El autor del trabajo seleccionado a continuación, Henry N. **Bunbury**, es un distinguido servidor público británico, que está reconocido como un destacado escritor en materia de planeamiento gubernamental. Ha sido también un inteligente y simpatizante observador del escenario público norteamericano y ha contribuido mucho a un intercambio de experiencias administrativas.

El ensayo, dirigido a los lectores británicos y publicado en el periódico inglés *Public Administration*, fue escrito a finales de la década de los treinta y presenta algunas claras señales que lo "fechan". Continúa, no obstante, siendo lo que era cuando por primera vez se redactó: una introducción equilibrada y concisa al tema del planeamiento gubernamental.

Al explicar los orígenes y la índole del planeamiento gubernamental, presenta sir Henry un argumento justificativo de cierta porción de planeamiento de la vida nacional, especialmente en el aspecto económico. La mayor parte de norteamericanos que se dedican al estudio de la administración pública estarán en general de acuerdo con su manera de tratar el tema. No obstante, el asunto del planeamiento no sólo es extraordinariamente complejo -como después podrá verse, algunos tipos de planeamiento de especial interés para quienes se dedican a estudios administrativos no están ni mencionados en su exposición general-, sino también sumamente discutible, y lo que a algunos norteamericanos les parece buena ética y evidente lógica, resulta para otros una ideología tendenciosa.

Se pregunta: ¿Es, sir Henry, incorrecto desde el punto de vista demostrativo en algunas de sus afirmaciones? ¿Ha invalidado el transcurso del tiempo una afirmación de hecho o un juicio de valor?

Planeamiento gubernamental o

SIR HENRY N. BUNBURY

...En muchos países el alcance de la actividad gubernamental, en relación con la vida económica y social del pueblo, se ha ampliado considerablemente en los últimos años. Se ha producido una fuerte, aunque no por cierto uniforme, reacción contra el principio del *laissez faire*. Muchas formas de actividad que anteriormente se dejaban al libre campo de la empresa individual o corporativa, voluntaria o involuntariamente, han pasado a ser materias de interés de la comunidad activa. Ha intervenido el Estado para guiar, estimular, regular, prohibir, comprar y vender, y operar. Muchas y diversas son las causas que han contribuido a este desenvolvimiento, y no hace falta que las estudiemos aquí: baste con decir que, por varias razones, las posibilidades de un retomo a la libre, espontánea y autorregulada economía, y al estado negativo, no intervencionista, que era si no el logro, el objetivo de la política liberal del siglo diecinueve, parece en la actualidad una cosa remota.

Si, no obstante, se ha ampliado de esta manera el alcance y el contenido del gobierno, hacen falta mecanismos administrativos adecuados y personal capaz para llevar al cabo estas nuevas tareas. Y, como podría esperarse, durante los últimos años han aparecido tales mecanismos en muchos países, principalmente en una forma más o menos experimental. ¿Cuál es la función y la estructura de esos diversos mecanismos? ¿Cómo operan de hecho, bien o mal? ¿Pueden sacarse conclusiones acerca de cuáles son los tipos eficientes y promotores de eficiencia? ..

Esas nuevas o ampliadas funciones del Estado o de la comunidad han venido a asociarse en muchos círculos con el término "planeamiento". El término abarca mucho y es acertado, pero se ha abusado de él, y ha venido a traer consigo diversas connotaciones y asociaciones de ideas emocionales, todo lo cual induce a más confusión que claridad...

El planeamiento es, estrictamente, un proceso, con las técnicas relacionadas con el mismo. Es un método para llegar a cierto resultado deseado. Cuando se aplica al campo de la actividad social y económica es, fundamentalmente, un proceso para lograr, en el tiempo y en consistencia interna, las políticas gubernamentales que actúan en dichos campos. Supone un objetivo general. Puede decirse que esas son cosas a las cuales dirige sus esfuerzos todo gobierno digno de tal nombre. A esto contestarán los planeadores que, en las complejas condiciones que prevalecen en la actualidad, no podrían, sin un planeamiento consciente, lograr el resultado que desean obtener de sus esfuerzos, y ello por dos razones. En primer lugar, en una economía

• De *Public Administration* (octubre de 1938), 381-398. Abreviado. El título completo es "Mecanismo de planeamiento gubernamental"; se reproduce aquí solamente la parte de introducción del ensayo. Reproducido con autorización del Instituto de Administración Pública.

de empresa privada, impulsada a procurar solamente su propio beneficio máximo, no se tiene en cuenta el efecto de sus propias actividades económicas ni en otras empresas ni en el bienestar social de la comunidad en que opera. Por ejemplo, una empresa de transportes por carretera puede, por su modo de operar, quitar al ferrocarril muchos de sus transportes, de suerte que éste, obligado a sostener su sistema, se vea abocado a la quiebra. Esta es la razón por la que en muchos países podemos observar los intentos de los gobiernos por planear su sistema de transportes como un conjunto orgánico. Y también una empresa que haya adquirido el derecho de explotar algunos recursos materiales será fácil que los explote sin tener en cuenta las obligaciones sociales que crean sus actividades, o las pérdidas sociales que puedan sobrevenir cuando se haya agotado aquella riqueza. De aquí la necesidad de que los recursos naturales se exploten ordenadamente siguiendo un vasto plan a largo término. Esto se aplica especialmente a la tierra en muchos de sus usos.

En segundo lugar, a falta de orientaciones planeadas, el gobierno democrático tiende a estar dominado por presiones de "grupos influyentes" que representan intereses particulares, y a situarse en la línea de la menor resistencia a esas fuerzas de cuando en cuando. El planeamiento es esencialmente, desde este punto de vista, un intento por crear, en forma concreta, una alternativa a ese proceso: presentar un objetivo conocido y aceptado, hacia el cual puedan dirigirse y coordinarse las políticas, y que represente el general y más permanente interés de la comunidad.

En resumen, cuando se haya llegado a abandonar la creencia de que todo individuo independiente y todo interés particular es libre de procurar aquello que le convenga, se verá más plenamente logrado el interés de todos, si bien para ello es esencial un planeamiento en una forma u otra. Pero el planeamiento (que, como se ha dicho, es un proceso) no sólo puede proponerse distintos objetivos, sino que también puede variar considerablemente en extensión y en carácter.

La primera distinción que cabe establecer es la que existe entre el planeamiento de una economía de empresa privada y el de una economía colectiva. En el primer caso surgen las siguientes cuestiones: ¿Cuáles son las actividades que, tomándolas de la empresa privada, debe asumir el Estado? ¿Cuál debe ser la naturaleza y forma de la guía o regulación que el Estado imponga a la empresa privada? En el segundo caso no se plantean estas cuestiones. Ahora, por lo que respecta a la guía y regulación del Estado, Un examen al azar de la situación en diversos países mostrará grandes diferencias tanto en los métodos de aplicación como en el grado y el carácter de la regulación o planeamiento que actualmente prevalece. Parecería que todo es empírico o experimental. Todavía estamos en busca de soluciones. Estamos tratando de encontrar algo mucho mejor que un intervencionismo al azar que va pasando con paso incierto de expediente en expediente, de crisis en crisis.

Se ha dicho que el planeamiento implica un proceso general. En el mundo moderno parece (como desde luego cabe esperar) que, con mucho, la más fuerte y más general aspiración es la estabilidad y seguridad de los medios de vida para toda la gente a un nivel relativamente elevado. En una re-

ciente investigación practicada entre los empleados de tres fábricas inglesas se descubrió que, entre las diversas aspiraciones de los empleados, la "seguridad en el empleo" ocupaba el primer lugar en cerca del noventa por ciento de los votantes, al paso que los "salarios altos" ocupaban un lugar muy inferior. Esta es, creo yo, la experiencia general. Ahora bien, esta seguridad general en cuanto al medio de vida -es decir, para toda persona parece que no es asequible en la empresa privada, por muy organizada que esté y sean cuales fueren las facultades de que esté dotada. Parece indispensable que el gobierno, representando a la comunidad colectivamente, y dominando, como debe ser, los factores llamados estratégicos de la política monetaria y fiscal, de la del comercio interior, del desarrollo de las comunicaciones, etc., debe desempeñar el papel que le es propio. Además, es sin duda conveniente que los recursos nacionales de un país, tanto materiales como humanos, deban desarrollarse, conservarse y utilizarse de modo que proporcionen el máximo de riqueza, así como que esta riqueza deba ser empleada y distribuida de manera que se logre para todos un razonable nivel de vida y una agradable vida social. Este objetivo requiere un planeamiento por acción directa sobre los recursos mismos y por acción indirecta a través de los "factores estratégicos". Esto implicará el planeamiento en la ciudad y en el campo, la fiscalización de la explotación de determinados recursos por intereses privados, el proporcionar determinadas facilidades y diversiones, y así por el estilo.

El planeamiento social y económico es un proceso polifacético. que exige una considerable eficacia por parte de las agencias y los mecanismos por medio de los cuales se lleva al cabo. Cuando se aplica a una economía basada en la empresa privada, y se lleva a la práctica bajo las condiciones de un gobierno democrático autónomo, el problema se hace todavía más complejo y delicado. Pues, por una parte, la empresa privada debe continuar funcionando eficazmente dentro de los límites que se le hayan señalado, y, por otra, la dependencia planeadora ha de lograr sus fines por el proceso de la persuasión. Son estas consideraciones las que determinan que el problema de los mecanismos planeadores revista especial interés e importancia y, puede añadirse, dificultad, en los países en que la empresa privada es apreciada y estimulada.

Según hemos supuesto, el único objetivo general es el logro para toda persona del máximo de seguridad en el medio de vida, la máxima y continua producción de riqueza (incluyendo los placeres de la vida social) y su más equitativa distribución. En este aspecto son un caso típico los Estados Unidos. También existe el objetivo propio de aquellas economías que conservan la empresa privada, es decir, la producción y el empleo de mano de obra, para la obtención de beneficios, pero las dirigen hacia una finalidad distinta de la que ellas perseguirían si se las dejase libres de toda fiscalización. Esto puede denominarse economía privada dirigida por el Estado. Los mejores ejemplos de este tipo los ofrecen Alemania e Italia.¹ El propósito general, al cual se halla subordinada toda actividad económica, es lograr el mayor grado posible de autosuficiencia nacional, en parte por razones

¹ El autor se refiere a los regímenes nazi y fascista de la década comprendida entre los años 30 y 40. D. W.

Planeamiento

de "defensa nacional", en parte para reducir el riesgo de dificultades en la economía ocasionadas por las políticas y las actuaciones de otros países en los campos comercial y monetario. Este sistema presupone también un completo dominio, por el Estado, de toda la actividad económica, aunque indudablemente, en la práctica, se conceda una considerable amplitud a la empresa, mientras no se contravenga a las exigencias de la política del Estado. La organización para el planeamiento se adapta a esta modalidad de propósito. Las organizaciones de productores, distribuidores y empleados desempeñan un importante papel en la trabazón del sistema. La producción se basa en gran parte en la fiscalización cuantitativa, a la cual contribuye la aplicación de diversos sistemas de intervención y concesión de prioridades para el logro del objetivo principal. Desgraciadamente, en aquellos países en que se adoptó este sistema, la defensa nacional y el armamento desempeñaron un papel tan importante en los organismos planeadores, que no cabe formarse una idea exacta de las posibilidades que podrían haberse logrado si los esfuerzos se hubieran orientado totalmente para mejorar el bienestar y la prosperidad del pueblo y la elevación de sus niveles de vida. No existen elementos para establecer una comparación objetiva desde este punto de vista entre dicho sistema y el de la economía de empresa liberal.

Finalmente, está la economía en que la empresa privada tal como arriba se define no tiene lugar alguno. Aquí el planeamiento toma una forma distinta y pasa a ser, en manos de los organismos del gobierno, una parte esencial de la vida económica, y cultura de la nación. *Esta debe* planear, o decaer y probablemente pasar hambre. Quizá baste con decir aquí que la técnica del planeamiento para la producción colectiva y una cultura colectivista es materialmente distinta del requerido allí donde la empresa privada es, dentro de ciertos límites, solicitada y estimulada.

Constituiría un profundo error suponer que el planeamiento de las actividades económicas y sociales de una comunidad sea algo nuevo. Por el contrario, ha existido siempre desde que el hombre comenzó a vivir una vida civilizada y ordenada. Más bien, lo que es nuevo, son las circunstancias. El movimiento para la planeación es una exigencia que ajustamos a una situación nueva. El mundo se ha hecho más pequeño. Las comunicaciones y los transportes se han mejorado y abaratado considerablemente. Han aumentado las influencias que entre sí ejercen las comunidades. Se ha incrementado grandemente la producción de riqueza material y todavía más sus posibilidades. Con todo ello ha venido también el desarrollo de nuevas técnicas financieras, corporativas, comerciales y de contabilidad que, si bien pueden proporcionar ventajas sociales, también pueden dar lugar a graves abusos antisociales. Si los objetivos son la seguridad en el medio de vida para toda persona y una equitativa distribución de la riqueza, no puede menos que advertirse la necesidad de un nuevo ajuste, de una nueva coordinación de las actividades económicas y sociales, a las que no parece que pueda llegarse sin un consciente y deliberado esfuerzo en tal sentido.

Veamos con claridad en qué consiste el problema. En muchas situaciones, la empresa o el grupo particular, tratando de obtener las mayores ventajas posibles, no *puede* tener en cuenta todos los factores que entran en la situación y que no podrían menos que afectarle si los tuviera en cuenta.

Tendrá en cuenta solamente aquellos que le interesen. Por ejemplo, una compañía maderera, si se le dejase hacer, cortaría los árboles tan rápidamente como encontrase mercado para vender la madera a buen precio: lo que pudiera ocurrir después en la tierra talada, en la región colindante y en la población a la que sus actividades habían proporcionado un medio de vida, le tendría sin cuidado. Una población puede quedar arruinada por el traslado de una fábrica, pero el efecto que tal traslado pueda causar en la ciudad no es cosa que pueda esperarse que los dueños de la fábrica hayan tenido en cuenta en sus cálculos financieros. La esencia del planeamiento consiste en que sean todos los factores, y no solamente algunos de ellos, tenidos en consideración antes de tomarse una decisión definitiva.

Evidentemente, esta tarea, en un Estado muy desarrollado, y sea cual fuere el objetivo general, es sumamente difícil y compleja. En una economía totalmente libre, la producción y la distribución dependen de la iniciativa y el criterio de un gran número de individuos que trabajan independientemente los unos de los otros. En tales circunstancias, algunos individuos cometen errores en todo momento y algunos los cometen alguna vez: pero el trabajo de la producción y la distribución sigue marchando en conjunto, y lo peor que ocurre es cierto malgasto de recursos, las fluctuaciones en los ciclos comerciales, y una distribución sumamente desigual y hasta cierto punto injusta de la riqueza producida. Estas cosas ya están bastante mal. En cambio, en un sistema planeado, en la medida en que el planeamiento opere realmente, la iniciativa está a la expectativa de las decisiones del gobierno: así pues, no es cosa de poco momento la organización necesaria para lograr que, dentro de los límites de la capacidad humana, se adopten las decisiones acertadas y en el momento conveniente. El peligro está en que se vaya reduciendo gradualmente el paso en el esfuerzo por la producción y la distribución, al tiempo en que se hacen esfuerzos por aumentarlos que puedan constituir una amenaza para la libertad deseada por todo ser humano. Hay que distribuir equitativamente el pastel, aunque se trate de un pastel más pequeño.



H. S. Person, autor del trabajo seleccionado a continuación, se ha presentado a sí mismo como "Consultor en economía y dirección de negocios", pero también ha contribuido con notables aportaciones a la literatura a que dio vida el movimiento de Dirección Administrativa Científica, habiendo logrado también grandes éxitos en la práctica. Al igual que otros de los más eminentes directores administrativos científicos, su interés en la administración pública y su contribución a la misma ha sido muy grande.

En este ensayo, Person examina el tema de la investigación y el planeamiento más de cerca y desde una perspectiva distinta. Henry Bunbury escribió como un administrador público, contemplando las tendencias del planeamiento y el mecanismo del planeamiento nacional en términos de comparación. Person escribe

acerca del planeamiento como una "función de la administración y la **dirección** administrativa". Escribe desde "dentro", como un profesional, y sobre aspectos más técnicos del planeamiento.

Pero esto, por cierto que sea, induce en cierto modo a error. **Porque lo importante** para el criterio que Person tiene del planeamiento, como podrá verse, es que se trata de un aspecto de la buena administración y dirección que penetra en todo; que es a un tiempo un proceso y una cualidad equivalente en junto a una "dirección inteligente" de la empresa colectiva; no una actividad que pueda emprenderse y aplicarse como una pieza especial de un equipo, y no forzosamente identificada con los especialmente denominados órganos de planeamiento.

Se pregunta: ¿Puede aplicarse el análisis que Person hace de la función de planeamiento lo mismo al gobierno que a la empresa privada? ¿He tratado en debida forma el problema de cómo debería organizarse y regularse la función del planeamiento *en el sistema de gobierno norteamericano*? ¿y la cuestión de quién planea a los planeadores?

La investigación y el planeamiento como funciones de la administración y la dirección administrativa

H. S. PERSON

Tomo el planeamiento como definición del objetivo de una empresa, formulación de las orientaciones que determinen su consecución, diseño de un sistema de procedimientos gracias a los cuales se logre el objetivo con precisión y con el menor derroche de energías empleadas, y en la mayor parte de los casos dando la dirección inicial para la ejecución, en cuyo respecto se encaballa en la ejecución. El planeamiento es dinámico: es un proceso ininterrumpido. Aun cuando en ciertas materias pueda parecer que un plan es cosa definitiva, como en el diseño de un parque público, aun en tales casos su perduración es relativa porque pueden eventualmente presentarse variaciones imprevistas que obliguen a una reconsideración.

El planeamiento de que aquí nos ocupamos especialmente -el de una empresa de negocios viva y activa o de una agencia o dependencia pública- es dinámico en el más alto grado, ya que implica su continuo ajuste de y a una incesante corriente de cambios, algunos de los cuales son imprevisibles y otros son previsibles pero indeterminados. Se comienza a comprender el planeamiento cuando se aprecia que está relacionado con situaciones dinámicas y es un **procedimiento** para reducir al mínimo los rozamientos o fricciones, las confusiones, y las pérdidas motivadas por los cambios. Su finalidad

• De *Public Administration Review*, vol. 1 (otoño de 1940), págs. 65-73. Abreviado. Reproducido con autorización de *Public Administration Review*.

es que la predeterminación sustituya a la casualidad en todo cuanto lo permitan las especiales circunstancias y la capacidad humana. Si se prevén, pueden evitarse muchos cambios, otros modificarse, y estar preparados para los demás.

El término investigación relacionado con el planeamiento significa primordialmente investigación *ad hoc*, pero no descarta la investigación fundamental. Desde luego, la investigación fundamental para la delimitación y precisión de un objetivo y el descubrimiento de nuevos caminos y medios para lograrlo; pero el gran volumen de las investigaciones aplicadas al planeamiento día por día y semana por semana lo constituyen investigaciones domésticas *ad hoc* estimuladas por una sucesión de problemas concretos que surgen del 'Jostante impacto de los cambios en las situaciones que se están manejando

También hemos de ser generosos y permitir que el término investigación se aplique a ciertos descubrimientos de hechos, cosa superficial, como dirían algunos científicos. Pero hemos de ser realistas; el objeto de la investigación para el planeamiento no es primordialmente el descubrir verdades fundamentales sino hacer que el cúmulo de actos que constituyen la dirección administrativa resulte lo mejor posible de acuerdo con las circunstancias. Ya por la mañana surge un problema con respecto a cuál ha de ser el director ejecutivo que haya de tomar una decisión antes de abandonar su despacho después de la jornada de trabajo. A este problema pueden dedicarse solamente seis u ocho horas de intenso estudio, aunque se sabe que es de índole tal que requiere seis semanas o seis meses de estudio. Pero debe hacerse cuando menos el mejor estudio que se logre en seis u ocho horas. El factor tiempo, en una situación dinámica determina la índole y la dirección de la investigación o el estudio. Esas investigaciones que tienen como límite de tiempo un día, o una semana o un mes son funcionalmente las de más alta categoría en el planeamiento y debe dárseles la debida atención.

El planeamiento no muestra preferencia por un particular tipo de investigación o estudio. El problema específico y el factor tiempo determinan el tipo de investigación empleado en un determinado momento. El planeamiento tiende siempre a ser inductivo, Puede examinar muchas unidades de observación o puede tomar muestras. Puede hacer observaciones superficiales, o un vasto aparato de medidas cuantitativas. Puede hacer unas cuantas observaciones empíricas o emplear una experimentación verdadera y científica. Digamos que tiende a emplear en cada caso los medios de investigación más pertinentes y satisfactorios, pero está dominado por el factor tiempo de su medio dinámico.

Administración y dirección administrativa

Cuando por primera vez se proyectó el título de este trabajo se incluyó en el mismo la palabra administración pero no la palabra dirección. Intencionadamente añadí la palabra dirección. Creo que para el fructífero estudio de la naturaleza y la técnica del planeamiento es indispensable una clara comprensión de las diferencias que existen entre administración y dirección administrativa.

Quizá sería más preciso emplear tres términos: dirección, administración

y gerencia.¹ Por dirección entiendo yo la determinación del objetivo y las orientaciones o políticas más generales. En una gran empresa de negocios es una función propia del consejo de administración como representante de los intereses de los empresarios, socios o accionistas. En el gobierno es ésta función propia del gobierno y el presidente, como representantes de los ciudadanos; en un Estado, lo es de la legislatura y el gobernador. En el otro extremo está la gerencia (palabra que viene del latín, del verbo *gero*, que significa manejar, administrar), que maneja o gobierna lo relativo a los elementos de trabajo, tales como fábricas, utensilios, máquinas, materiales y mano de obra. Tiene que ver con la ejecución detallada de las operaciones. En una posición intermedia entre la dirección y la gerencia se encuentra la administración, término que también procede de una palabra del buen viejo latín con que se expresaba la función de un representante de un gobierno central en una provincia, no como encargado del gobierno de la provincia sino como encargado de la protección de los intereses del imperio. El presidente de una empresa de negocios, los funcionarios ejecutivos de un gobierno, o el jefe de cualquier agencia o dependencia pública es el administrador. Es el eslabón que une la dirección y la gerencia. Procura que la gerencia se ejercite dentro de las normas fijadas por la dirección. Traduce la dirección y las orientaciones o políticas generales en políticas u orientaciones y programas más concretos. No obstante, debido al hecho de que muchos presidentes de empresas de negocios forman parte de los consejos de administración y son al mismo tiempo gerentes generales, -en realidad son tres funcionarios en una misma persona- parece oportuno limitar nuestra terminología a dos conceptos: administración (incluyendo la dirección) y dirección administrativa.²

Si bien creo que solamente es posible tener una idea clara de lo que es el planeamiento si se utilizan los instrumentos intelectuales representados por esas expresiones, que identifican conceptos claramente definidos, es forzoso admitir que existen dificultades en cuanto a su empleo. Entre hombres de negocios, así como en el gobierno, se emplean todas esas palabras, pero sin uniformidad de significado. En unos casos se da a la palabra administra-

¹ Muchos autores están en desacuerdo con la terminología de Persono. Muchas veces las funciones propias de la gerencia y de la administración, tal como aquí se delimitan, están esencialmente invertidas. Pero lo importante es el análisis que respalda las palabras y no las palabras mismas. D. W.

² La terminología empleada por el autor no puede menos que abocar a confusiones, dado el sentido impreciso de las palabras que trata de explicar. En el uso corriente en países de habla española las denominaciones habituales son más claramente comprensibles: la administración y la dirección, en general, en sentido amplio corresponden al consejo de administración; la dirección, en cada caso concreto, en sentido estricto, corresponde al director general, y la gerencia, o administración limitada, de detalle, de operación, corresponde al gerente.

Al tratar de precisar sus conceptos con una terminología no generalmente admitida, podría el autor suscitar una logomaquia o lucha de palabras, para evitar la cual hemos optado por traducir *administration* por "administración" y *management* por "dirección administrativa". Lo cierto es que los términos definidos y explicados por el autor -administración, dirección y gerencia- indican funciones administrativas de una u otra clase, tienen un "común denominador" que dificulta su delimitación y, más todavía, su traducción. N. del T.

cion, por ejemplo, el sentido que aquí le hemos dado; en otros se emplea para designar las funciones de un empleado jefe.

También en el gobierno se agrava la confusión debido a factores tales como los siguientes: una constitución con su división de responsabilidades y autoridades, con sus comprobaciones y cotejos; resoluciones judiciales, y costumbres que han arraigado en las relaciones entre las partes flexibles de un gobierno organizado. Pero si se piensa en el gobierno como la organización de un pueblo para la dirección de los negocios o asuntos públicos, y se piensa teniendo en mente las funciones, las tres básicas de dirección, administración y gerencia se destacan con toda claridad. Nosotros pensaríamos y planeearíamos en términos de funciones lógicas, pero al ejecutar nuestros planes hemos de traducir nuestro lenguaje científico al lenguaje de aquellos en quienes hemos de confiar su ejecución, y nos vemos obligados incluso a modificar nuestros planes para *hacer* frente a hábitos establecidos y proseguidos con obstinación.

Planeamiento administrativo y de dirección administrativa

Tanto la administración como la dirección planean, pero sus planeamientos se hallan a distintos niveles y por lo general emplean técnicas diferentes. El planeamiento de la administración establece una armazón dentro de la cual planea la dirección administrativa. La administración no se ocupa de detalles de operación; por otra parte, la dirección administrativa acepta la armazón de la administración en cuanto a objetivos y facilidades básicas. El planeamiento administrativo de la General Motors establece una armazón para el planeamiento de la dirección administrativa para Buick, o Delco, o "coche amarillo". Cada una de esas secciones planea sus operaciones dentro de dicha armazón. A su vez, la administración general local de Buick planea una armazón, dentro de la cual realizan su planeamiento de gerencia los diversos departamentos. El jefe de un departamento del gobierno establece, o debería establecer, una estructura o campo de acción para cada negociado; dentro de esta estructura debería cada negociado planear detalladamente sus operaciones. Es el desarrollo de esta técnica de estructura dentro de estructura de planeamiento lo que hizo posible durante el último cuarto de siglo armonizar la centralización con la descentralización, y la acertada dirección de ingentes empresas. Allí donde las grandes empresas fallaron o trastabillaron fue debido a incompetencia en el planeamiento de una o más de esas estructuras, lo cual neutralizó el planeamiento eficaz en las otras.

Si bien todo tipo de investigación o estudio que hayan ideado las ciencias es aplicable tanto a la administración como a la dirección administrativa, ciertos tipos especiales de investigación son más convenientes para la una que para la otra. Toda vez que la dirección administrativa se ocupa especialmente de facilidades físicas y su manipulación con facilidades humanas y su fiscalización o inspección, y con innumerables situaciones concretas, emplea el método experimental más que pueda hacerlo la administración. La dirección administrativa, al ocuparse de operaciones, con la constante afluencia de cambios y los problemas que esto supone, debe frecuentemente recurrir a investigaciones apresuradas a causa del factor tiempo. En cambio la admí-

nistración, como se ocupa de la dirección y las orientaciones generales, a largo plazo, y de situaciones de gran alcance, no puede emplear el método experimental en el mismo grado, pero puede utilizar el método histórico y el cálculo cuantitativo de corrientes o tendencias más que la dirección administrativa. Todo tipo de investigación o estudio es aplicable tanto a la administración como a la dirección administrativa, pero la función de cada una de ellas y las circunstancias concurrentes determinan que sea más conveniente o práctico un determinado tipo.

Personal para el planeamiento

La distinción entre la administración y la dirección administrativa conduce a una consideración adicional. ¿Qué tipo de persona es más conveniente para el uno o el otro campo de planeamiento, para esbozar el planeamiento y para ejecutarlo? Desde luego el planeamiento, en el orden que sea, exige un tipo diferente de persona del que exige el trabajo ejecutivo, pero no tan diferente como muchos puedan suponer. El planeador debe estar temperamentalmente interesado en los detalles, y tener capacidad de análisis y de síntesis. Debe ser un artista con instinto para diseñar. Debe percibir y comprender el significado y las relaciones de las cosas. Esta visión debe abarcar más allá de la situación inmediata. El ejecutor, en cambio, ha de ocuparse del problema del momento y ha de dejar hechas las cosas. Debe ser dinámico y tener capacidad para convencer a la gente. Generalmente se impacienta con los detalles; tiene siempre la atención fija en el factor tiempo y en el resultado.

Pero sería superficial decir que el dirigente ejecutivo debe ser un extrovertido y el planeador un introvertido. Yo creo que el planeador debe ser también un extrovertido, un artista con el temperamento de un Whistler." Hemos de distinguir tres subfunciones dentro de la función del planeamiento: investigación, esbozo o diseño y realización. Ahora bien, el descubrimiento de los hechos y su análisis es labor propia del introvertido, pero el esbozar o diseñar habría de ser labor propia de quien se halle en la línea fronteriza entre el introvertido y el extrovertido, y creo que la realización (que es dinámica, pues ajusta los planes a las situaciones concretas, dando el paso inicial de la ejecución) debería estar a cargo de una persona manifiestamente extrovertida, que pudiera inyectar en el plan y el planeamiento aquella cualidad dinámica que resulta del alegre contacto con personas y cosas diversas. El planeamiento es una función tan dinámica como la ejecución. Distinguimos, por considerarlo conveniente, entre el planeamiento y la ejecución, pero las últimas etapas del planeamiento son las primeras de la ejecución.

Como nación hemos instruido y preparado un personal de descubridores y analizadores de hechos, pero no de diseñadores ni de realizadores de planes. La profesión que comprenda todas esas capacidades no existe todavía, pues la

3 Whistler fue un artista pintor norteamericano, afiliado a la escuela pictórica francesa de los impresionistas de laque, según algunos autores fue uno de los iniciadores.

instrucción, la preparación y la experiencia no han inculcado todavía todas las capacidades esenciales a un número suficiente de personas. Yo creo que las que tienen preparación en las ciencias económicas y políticas son más competentes para esbozar o diseñar planes en el nivel de la administración general que en el de la dirección administrativa; quienes tienen preparación como ingenieros son más capaces en el nivel de la dirección administrativa que en el de la administración, y las personas preparadas en escuelas de administración de negocios son más capaces que cualesquiera de los anteriores cuando ambos niveles se combinan en un solo cargo.

Cuando se llega a las dinámicas etapas finales del planeamiento -el planeamiento que orienta hacia la consecución del objetivo, el constante fluir de cambios en una situación operante- se aprecia la dificultad. No se ha llegado a conocer todavía una preparación, un adiestramiento formal que proporcione la experiencia, la disciplina y la aptitud que requiere esta fase del trabajo. La mejor escuela para desarrollar esta capacidad es el servicio en la sección de planeamiento de una empresa industrial, que puede considerarse como una escuela graduada para candidatos formahmente preparados para el descubrimiento de hechos, su análisis, y la preparación de proyectos. Y lo mejor que pueden hacer las agencias o dependencias de organismos públicos es seguir la práctica de las empresas industriales y acudir en consulta a ingenieros industriales de probada competencia. Estos peritos pueden en poco tiempo convertir el personal graduado en universidades y escuelas técnicas en un personal para el servicio público de real habilidad en la dirección de operaciones de planeamiento, distinto del que se dedica al descubrimiento y análisis de hechos y al lineamiento de proyectos. Yo sé de una agencia pública que ha seguido con éxito esta política. Espero que algún día veamos en las oficinas de nuestro gobierno a hábiles técnicos en planeamiento cuya instrucción y preparación consista en una mezcla de ciencias sociales y experiencia en la ingeniería y en la industria.

Postulados del planeamiento

Me gustaría proporcionar a quienes se interesan en los asuntos públicos algunas experiencias de la industria privada en materia de planeamiento. Esto nos resultaría provechoso pues, en último análisis, no hay más diferencia técnica de operación entre una empresa privada y otra pública de la que hay entre algunas clases de empresas privadas como, por ejemplo, una fábrica de automóviles, una compañía de seguros o un banco. Desde luego, como ya anteriormente he dicho, la constitución, las leyes y las costumbres han dado lugar a otras diferencias en la técnica de operación. Pero si la industria ha generalizado sus experiencias de manera que puedan aplicarse tanto a una fábrica de automóviles como a una compañía de seguros, esas generalizaciones han de tener un gran valor para la empresa pública. Al fin y al cabo, un esfuerzo útil es un esfuerzo eficaz, sea cual fuere su objetivo particular y su forma externa. En aras a la brevedad, presentaré esta experiencia en forma de postulados.

1. El comienzo -los cimientos, el *sine qua non*- de un planeamiento eficaz es la completa y clara especificación del objetivo por la administración

general. Lo desconocido no puede proyectarse; lo que no se comprende con claridad no puede planearse bien. La eficacia del planeamiento varía según se tenga o no una completa y clara comprensión de la meta propuesta. El comienzo de un buen planeamiento administrativo general es una clara precisión del objetivo, y todo lo demás se basa en tal precisión. Y sólo podrá haber un buen planeamiento de dirección administrativa si hay una buena estructura directiva de buen planeamiento administrativo general.

Este postulado nos recuerda simultáneamente una diferencia básica entre la empresa pública y la privada. La empresa privada delimita su objetivo con un considerable grado de precisión: una compañía de automóviles se propone construir automóviles; una fábrica textil, ciertas clases de tejidos; un banco, obtener beneficios por sus servicios de custodia de fondos, cambio de monedas, préstamos a corto plazo, e inversión de fondos. En contraste, léase una ley del Congreso estableciendo un departamento del gobierno o cualquier otra empresa pública. Cuán imprecisa es; cuánto deja a la imaginación del primer jefe, y de cada jefe sucesivo, modificado por conjeturas y opiniones de la Oficina de Contabilidad General y la oficina del Ministerio Público. No sólo los jefes de un departamento han de hacer suposiciones, sino también los jefes de los negociados que lo integren, y un mayor o menor grado de esas suposiciones se abre paso a través del personal de línea. El punto de partida de un planeamiento eficaz y de un manejo mejorado de los asuntos públicos consiste, en este nivel y en tal punto, en **más** objetivas declaraciones de objetivos en las leyes del Congreso, dentro de esta estructura una declaración de objetivo que abarque mucho más y esté mayormente precisada, por parte de cada jefe de agencia o dependencia, y dentro de esta estructura declaraciones muy precisas de objetivos por parte de los jefes de los negociados integrantes del departamento.

Las dependencias públicas en que se ha logrado un grado considerable de planeamiento y de dirección administrativa económica son aquellas cuyos objetivos conducen por sí mismos a una delimitación relativamente precisa; por ejemplo, el ejército, la marina, las actividades especiales del cuerpo de ingenieros, la Autoridad del Valle del Tenesí la Administración de Obras Públicas y la Administración de Electrificación Rural. El planeamiento es posible, en un grado superior al logrado en la actualidad, en todas las dependencias públicas. Yo creo que, como consecuencia de la presión de circunstancias, existe un fermento de planeamiento ideado e iniciado en muchas de las dependencias en que pueda a primera vista parecer impracticable.

2. Una vez que haya quedado bien precisado el objetivo, el siguiente paso para un planeamiento eficaz consiste en que la administración general formule amplias orientaciones o políticas para lograr su consecución. Toda empresa tiene relaciones; hay que evaluar tales relaciones y establecer las políticas relativas a su continuación o modificación. Por ejemplo, si se decide hacer un automóvil barato ¿qué política se seguirá en cuanto a relaciones obrero-patronales y tipo de salarios? O si el gobierno decide construir una presa para fomentar la navegación y además producir energía eléctrica ¿cuál será su política en cuanto a relaciones con la industria privada? Quizá podríamos decir que esta segunda etapa del planeamiento consiste en la determinación

de relaciones y el ajuste a los factores del ambiente que afecten a la consecución del objetivo o sean afectados por ella.

3. El tercer paso en el planeamiento consiste en acoplar el análisis, en la amplia pero general administración y dirección administrativa, de los caminos y medios técnicos seguidos para lograr la consecución del objetivo dentro de la estructura de orientaciones o políticas formuladas. Hay variaciones y alternativas, diferentes maneras de alcanzar la meta. Si una industria ha optado por una política de relaciones obreropatronales, no será un factor aprovechable el sistema de pagar salarios deficientes. Si un gobierno ha decidido mantener la independencia de acción del agricultor en la administración de su granja, habrá que prescindir de ciertos caminos y medios para ayudarlo. Si un gobierno no cree que la mejor defensa es la capacidad ofensiva, o cree que esto implica peligros que deben evitarse, los caminos y medios para crear una organización militar que funcione bien serán distintos de los que se habrían de seguir en caso contrario.

4. Después de este análisis de los caminos y medios en general, viene una labor de síntesis como el siguiente paso importante en el planeamiento. La administración, con el asesoramiento técnico de la dirección administrativa, crea una organización. La organización es una resultante del análisis general de caminos y medios. Es una estructura de las relaciones entre las funciones esenciales básicas. Todavía no están comprendidas las personas. Es la armazón de la estructura funcional dentro de la cual ha de llevar al cabo sus operaciones la dirección administrativa, y delimita el área de tales operaciones. Es un utensilio de la dirección administrativa, como dijo Oliver Sheldon, pero es también una limitación del campo de actividades de la dirección administrativa. Obsérvese que la organización viene después del análisis de los caminos y medios en general, pero es funcional y precede a la asignación a los individuos de particulares responsabilidades.

5. Después viene el análisis más detallado de caminos y medios por parte de la dirección administrativa y la subsiguiente síntesis adicional. La síntesis da por resultado la especificación de trabajos y de procedimientos. Estos procedimientos tienen características de calidad, cantidad y tiempo determinadas. Este es el sector del planeamiento proyectado que en la literatura sobre administración se conoce con la denominación de uniformación o producción en serie. De ello resultan objetivos patrón, facilidades patrón para lograrlos, modos de manipulación patrón, todo con calidades patrón, cantidades patrón y tiempos patrón. En esta etapa se proyectan e incorporan todos los mecanismos de la organización o máquina que la dirección administrativa ha de hacer funcionar.

6. Sigue después la asignación de responsabilidades a los individuos. Seguramente ha habido asignaciones anteriores, según se hayan determinado en los niveles más altos diferentes funciones y responsabilidades; pero es en esta etapa cuando se hace la asignación a la mayor parte de los individuos que intervienen, de cuya capacidad cualitativa y cuantitativa depende en definitiva la precisión y economía de las operaciones que se realicen. Es la gente que trabaja en las máquinas, en los bancos, en los pupitres, aquella cuyas cualidades de precisión y economía determinan la exactitud y la economía de todo el conjunto institucional. Podrá organizarse y reorganizarse

zarse, y reorganizar de nuevo desde la cumbre o con respecto al armazón general pero, a no ser que se modifique el objetivo, no se lograrán economías de importancia haciendo las cosas que han de hacerse hasta que se haya estudiado y analizado cada actividad concreta y hasta que se haya establecido una corriente de trabajo que sirva de patrón y sea comúnmente comprendida, y un sistema de procedimientos combinados. Las relaciones de procedimiento y la organización técnica y las economías que resulten del conjunto de las economías unitarias se forman desde abajo.

7. Habiéndose asignado las responsabilidades respectivas de acuerdo con las condiciones que acabamos de indicar, la fuerza dominante pasa a ser el sentido de *responsabilidad* para realizar el trabajo de acuerdo con un procedimiento predeterminado y no de *autoridad* para realizar el trabajo de acuerdo con el parecer y el antojo de cada cual. Cuando y donde tal responsabilidad pasa a ser dominante, también pasa a dominar la necesidad de una comprensión completa y clara, y la dirección administrativa pasa a ser un proceso de hacer comprender las cosas claramente. El fondo de instrucción de los trabajadores adquiere importancia para la dirección administrativa, pasando a constituir una parte importante de la responsabilidad de la misma instrucción y el adiestramiento específicos; la formulación de instrucciones diarias acerca del qué, cómo, cuánto, cuándo y dónde -todo el proceso de proporcionar una clara comprensión- constituye la esencia de la dirección administrativa. Todo trabajador es un ejecutivo que coopera, pues ejecuta su parte del conjunto, ya que comprende lo que es la parte y de qué es parte. El forma parte de un grupo cooperativo en que cada miembro está dedicado a una actividad individual, pero en que las actividades individuales se complementan recíprocamente y contribuyen en forma económica y precisa a un predeterminado resultado porque están todas coordinadas en los lineamientos del proyecto. Del trabajo detallado de esta clase y no de las manipulaciones generales de la estructura resulta la precisión y la mayor economía. Hay dos puntos en que pueden hacerse importantes economías: en el nivel de la administración con decisiones relativas a los objetivos y a la eliminación de lo perjudicial, o innecesario o demasiado costoso como objetivo; y en el nivel de la dirección administrativa con el establecimiento de una continua y precisa corriente de trabajo en la que cada acto detallado sea en sí el más preciso y económico posible y en que a cada acto separado se le dé la relación o engranaje que corresponda.

8. Finalmente, el planeamiento debe comprender la manera de medir los resultados de las operaciones y la publicidad de los resultados, unidad por unidad, sección por sección. Esta comprobación de progresos es de la mayor importancia en dos aspectos. Primeramente, indica dónde están los errores y da a la dirección administrativa ocasión para corregirlos antes de que hayan afectado seriamente a la calidad y al volumen del trabajo. En segundo lugar, sirve de estímulo para el logro de la excelencia cualitativa y cuantitativa. La publicidad, a base del análisis de la producción diaria y datos similares, despierta uno de los más fuertes impulsos del hombre: el orgullo por lo que consigue realizar. En la dirección administrativa planeada, con tal que los tipos o patrones sean razonables y justos y las mediciones objetivas, el orgullo en la realización personal ha venido a sustituir al antiguo

tipo de presión arbitraria que ejercía el capataz con vociferaciones y puñetazos sobre el escritorio.

Planeamiento y ejecución

Reconozco que ha habido momentos en que he estado estudiando el planeamiento como una función de la administración y de la dirección administrativa aunque tratase de administración y de dirección administrativa. Esto no es del todo casualidad. El planeamiento y la dirección administrativa están tan vitalmente conectados entre sí como lo están los hermanos siameses.

Es demasiado frecuente la costumbre de pensar en el planeamiento y la ejecución como si fuesen cosas totalmente distintas; como si el planeamiento fijase una línea de acción y luego se olvidase de ello, comenzando la actuación de los ejecutores allí donde había terminado la de los planeadores. Tal idea es contraria a la realidad e induce a error.

En este punto debe establecerse de nuevo una distinción entre la investigación o el estudio para el planeamiento y el diseño de un plan y la realización o planeamiento mismo. La investigación debe ser cosa separada y objetiva, y los procedimientos y normas establecidos por ella deben ser los mejores de acuerdo con los factores de la situación, e impersonales. Los investigadores para el planeamiento pueden asumir la actitud de que han cumplido su misión en cuanto han establecido las normas de acuerdo con los factores de la situación; pero pronto descubrirán que una situación dinámica está siempre cambiando y que ellos deben siempre estar a punto para apreciar las circunstancias que exigen la modificación de las normas establecidas y la fijación de otras nuevas. Pero ellos ya han cumplido su misión una vez han establecido las normas, en el sentido de que no tienen nada que ver con las operaciones que se realicen.

No obstante, existe una parte de la función planeadora que está activamente relacionada con las operaciones, y que funcionalmente se infiltra en la operación, aunque habitualmente se suponga que es cosa distinta. Por ejemplo, al llegar las órdenes en una empresa -a lo cual puede considerarse como cosa análoga la correspondencia, los memorandos, otros documentos y otros impulsos a la acción en una oficina del gobierno- llegan primero al cuarto de planeamiento y de allí se envían a los funcionarios comúnmente identificados con la ejecución. Los inspectores del cuarto de planeamiento en una administración científica son considerados como capataces, con autoridad sobre los hombres que manejan las máquinas en los talleres, y en parte, sobre los capataces de los talleres.

El aspecto ejecutivo de la función planeadora resulta necesario por el hecho de que la inyección de impulsos en la organización está llena de cambiantes, al paso que la corriente de trabajo y los procedimientos de la organización operante exigen un mínimo de cambiantes. El sector de mando de la función planeadora es una cámara analizadora y sincronizadora a la que fluyen los impulsos cambiantes -órdenes o documentos- y que los analiza, los coloca en grupos homogéneos y los pasa a los encargados de operar. Un ejemplo muy sencillo: si los encargos para la confección de tra-

Planeamiento

jes llegan a un tiempo directamente a la sala de corte, esta sala se llenará de confusión por la variedad de los encargos y vendrá a ser como un negocio en que se compra al por mayor y se vende al por menor. Pero si todos los encargos van primero a una unidad planeadora y son allí analizados y clasificados, podrán darse instrucciones a la sala de corte para que se confeccionen los trajes en lotes de ciento o más, según estilos y tamaños. Lo variable habrá sido ya analizado y sintetizado. Su ejecución comienza realmente bajo la égida de la función planeadora.

SEXTA PARTE

Eficiencia y responsabilidad

Indole y medición de la eficiencia

Ningún concepto ha sido más medular e importante en el estudio norteamericano de la administración que el de la "eficiencia". En el ensayo que marca el nacimiento de la administración pública como un estudio autónomo, o sea, en el ensayo de Woodrow Wilson sobre "El estudio de la administración", se sostiene que podemos aprender de las autocracias europeas sus métodos administrativos más eficientes sin por ello **importar** también su espíritu autocrático y sus fines de igual índole; desde luego, *hemos de hacerlo* así para que la democracia pueda hacer frente a la amenaza del caos en el interior y de la fuerza en el exterior.

Desde los días de Wilson hasta los presentes, la mayor parte de los escritores sobre administración han considerado el logro de la eficiencia como el objetivo central de su disciplina. En unas líneas frecuentemente citadas del profesor Luther Gulick, se expresa la idea de este modo: "En la ciencia de la administración, sea pública o privada, el «bien» básico es la eficiencia. El objetivo fundamental de la ciencia de la administración es la realización del trabajo emprendido con el menor gasto de mano de obra y de materiales. La eficiencia es, pues, el axioma número uno en la escala de valores de la administración."

La idea de que el objetivo central del estudio administrativo es el logro de la eficiencia está estrechamente relacionada con otras dos ideas, como ya anteriormente se ha sugerido. Una de ellas es que la administración es una ciencia, o puede convertirse en ciencia si se cultiva debidamente. La otra es que, como materia de análisis lógico, los medios y los fines pueden separarse en un esfuerzo humano de cooperación, y que como materia del método apropiado para tratar unos y otros, *deben* separarse.

Es fácilmente comprensible la asociación de eficiencia con ciencia. El interés central de la ciencia pura no es la eficiencia como tal: su interés capital puede expresarse así: "¿Cuál es la naturaleza de la realidad física?" No obstante, cuando nos trasladamos de los

dominios de la ciencia pura a los de la ciencia aplicada, vienen a presentárenos cuestiones de eficiencia. Típicamente, la ciencia aplicada está conectada con problemas de cómo puede utilizarse el conocimiento de los fenómenos físicos para alcanzar de la manera más eficiente posible alguna meta humana. Así pues, parece que la manera como la ciencia adquiere significado para la vida cotidiana lleva implícita una distinción entre los fines y los medios, entre las metas y los valores que los seres humanos tratan de conseguir y los métodos por medio de los cuales puedan conseguirse.

Siguiendo esta línea de ideas, la aparentemente clara distinción entre fines y medios, se transformó pronto, en el moderno período del estudio científico de la administración, en una distinción *metodológica*. El reino de la administración fue concebido como un reino neutral en el que los métodos de la ciencia son aplicables de la misma manera como lo son en un campo de ciencia mecánica aplicada. Fines o valores, por otra parte, aunque determinen la dirección del esfuerzo administrativo, se hallan fuera de la esfera de la ciencia administrativa.

Este punto de vista ha sido justificado y defendido en una teoría política general que sostiene que toda actividad gubernamental puede dividirse en dos partes, decisión y ejecución: primero se decide lo que hay que hacer, y después se ejecutan las decisiones. La primera parte de eso es "política", la segunda, administración. La política pertenece al reino de la filosofía o ética, o algo por el estilo. La administración pertenece al reino de la ciencia.

Esta visión general de los métodos, significación y relaciones del estudio administrativo ha tenido una ilustre prosapia y general aceptación. Claramente esbozada por Woodrow Wilson en 1887, fue hábilmente desarrollada en 1900 en un libro famoso en la historia de los estudios administrativos, *Politics and Administration* de Frank J. Goodnow. La especialidad de Goodnow era la política más que la administración; el libro era primordialmente una defensa de ciertas reformas políticas que permitiesen el avance de la fiscalización popular de la administración por medio de los partidos políticos. Pero la parte de argumentación que parecía dividir el proceso gubernamental en dos reinos separados por diferentes problemas y métodos pasó a ser para las personas dedicadas al estudio de la administración una justificación para concentrarse en los problemas de eficiencia y desatender las cuestiones de valores. Por espacio de una generación no hubo en la literatura profesional ningún disentimiento importante de este punto de vista.

Pero durante los dos últimos decenios, aquellas ideas que en un tiempo fueran firmemente sostenidas fueron, cada vez más, modificándose o abandonándose. Así como la idea de eficiencia con-

tínúa, para la mayor parte de especialistas, constituyendo el centro de los estudios administrativos y la meta o medida del logro, han surgido no pocas dudas acerca de lo que sea exactamente la eficiencia, y acerca de cómo -y aún de si es posible- pueda medirse en los asuntos humanos. La ciencia continúa siendo una palabra respetada, pero aun aquellos más fieles creyentes en la aplicabilidad de los métodos de la ciencia natural en la administración han perdido la optimista fe de los primeros escritores que creían que la conquista por la ciencia sería cosa sencilla y rápida. Todas las personas dedicadas al estudio de la administración han llegado a convencerse, gracias a gran copia de observaciones y análisis cuidadosos del proceso administrativo, de que muchas de las creencias de los primitivos escritores relativas a la separación entre política y administración carecían de realidad o eran erróneas.

Los trabajos seleccionados en este capítulo han sido elegidos para dar a conocer algunas de las opiniones recientes y contemporáneas acerca de la eficiencia y conceptos relacionados con la misma. El primero de esos trabajos, "El criterio de la eficiencia", está tomado de uno de los más importantes e influyentes libros sobre administración publicados en los últimos años, debido al profesor Herbert A. Simon, *Administrative Behavior; A Study Of Decision-making Processes in Administrative Organization*.

Administrative Behavior (Conducta administrativa) puede considerarse como una ratificación de la "tradición clásica" en administración pública. Pues el profesor Símon presenta con moderno ropaje muchas de las nociones esenciales relativas a la eficiencia, la ciencia y la separación entre política y administración enunciadas con anterioridad por hombres tan eminentes como Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Charles A. Beard y F. W. Willoughby. Los escritos del profesor Simon sobre teoría administrativa, de carácter tanto crítico como constructivo, se caracterizan por su argumentación precisa, lógica, casi matemática, basada en premisas filosóficas. Ha perfeccionado la teoría clásica al eliminar errores e inconsistencias que la debilitaban, e impulsó el desarrollo lógico de sus ideas esenciales. Por ejemplo, reconoce como error lo que muchos autores primitivos sostenían: que el hacer política o la política puede separarse de la ejecución o administración en el sentido de que cada una es llevada al cabo, o debería efectuarse, en un gobierno debidamente organizado, por distintos órganos del mismo. Pero sostiene en forma convincente que no existe una clara distinción entre cuestiones de fondo y cuestiones de hecho, aunque ambos tipos de juicios emanen de cada una de las ramas u órganos del gobierno. Las cuestiones de fondo no están sujetas a detenninación científica. En el campo de la conducta de

cooperación humana, los juicios relativos a la eficiencia de medios para lograr fines constituye la esfera de la ciencia administrativa.

El trabajo que seleccionamos a continuación -aproximadamente la mitad de su capítulo sobre "El criterio de la eficiencia"- debe apreciarse en tal perspectiva. Debe leerse atentamente, pues hay muchas ideas minuciosas. En adición a una defensa de su idea de la eficiencia como un "común denominador del fondo" hay una explicación de las relaciones entre la eficiencia y la economía, calculadas en dinero. Se encuentra también una revisión de las críticas recientemente formuladas de la eficiencia como meta o base de las decisiones administrativas, y un intento por demostrar la inadmisibilidad de esas críticas contra un acertado concepto de la eficiencia.

Se pregunta: ¿Es válido el "criterio de la eficiencia"? ¿Puede aplicarse a reales problemas administrativos, o es simplemente una pieza interesante de análisis lógico abstracto? ¿Puede hacerse una elección entre medios alternativos, suponiendo que impliquen el mismo gasto o "aplicación de recursos", sin entrar en el fondo, en el reino de los valores? ¿Qué se desprende de la declaración del profesor Simon al afirmar que aunque el criterio de eficiencia proporcione un común denominador para la comparación de alternativas administrativas, "no proporciona un común numerador?"

El criterio de eficiencia •

HERBERT A. SIMON

El criterio de eficiencia se comprende más fácilmente en su aplicación a organizaciones comerciales que están principalmente guiadas por el objetivo del provecho. En tales organizaciones, el criterio de eficiencia decide la selección de tal alternativa, o de todas aquellas asequibles al individuo que proporcionen la mayor compensación neta (dinero) a la organización. Esta eficiencia "hoja de balance" implica, por una parte, el máximo aumento de los ingresos cuando los gastos están considerados como fijos, y por otra, la reducción máxima de los gastos, si lo que se considera fijo son los ingresos. En la práctica, desde luego, deben considerarse simultáneamente el máximo aumento de ingresos y la máxima reducción de gastos, es decir, lo que realmente se ha de aumentar es la diferencia entre esos dos conceptos...

La sencillez del criterio de eficiencia en las organizaciones comerciales se debe en gran parte del hecho de que el dinero proporciona un común de-

• De *Administrative Behavior; A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization* (Nueva York, 1947). Este trabajo es una abreviación del capítulo 9. Derechos reservados, 1947, por The Macmillan Company, Publishers, y usado con autorización de la misma.

nominador para medir tanto los egresos como los ingresos, y permite que urlos y otros sean comparados directamente. El concepto debe ampliarse, por tanto, si ha de aplicarse al proceso de decisión en que concurren factores que no sean susceptibles de ser directamente medidos en términos monetarios. Tales factores se presentarán ciertamente en organizaciones no comerciales en que la medición monetaria de egresos es habitualmente insignificante o imposible. También se presentarán en organizaciones comerciales en que los dirigentes no tengan como única finalidad el provecho, es decir, en que estén involucradas cuestiones de interés público o de bienestar de los empleados aun cuando tales factores no se reflejen directamente en la partida de pérdidas y ganancias. Además, los factores monetarios intervendrán también en la operación interna aun de organizaciones puramente comerciales cuando se trate de actividades concretas cuya relación con el estado de pérdidas y ganancias no pueda asentarse directamente. Por ejemplo, las decisiones en un departamento de personal no siempre pueden evaluarse en términos monetarios, porque el efecto monetario de una especial política sobre personal no puede determinarse directamente.

El coste elemento en las decisiones. En las organizaciones tanto comerciales como no comerciales (excepto en las organizaciones voluntarias) el factor "esfuerzo realizado" puede fácilmente medirse en términos de dinero. Esto ocurre aun cuando los objetivos de la organización sean más amplios que el provecho o la conservación de la organización. Es decir, aun si la organización tiene que ver con el gasto *en provecho de la comunidad* este, gasto puede fácilmente evaluarse en términos de los bienes y de los servicios que la organización compre.

Este punto no puede ser del todo patente en el caso de evaluación de los servicios de los empleados. Las tareas asignadas a los empleados no son todas iguales en cuanto a lo agradables o lo riesgosas, y otras cosas, que puedan ser, y hasta el punto en que dejen de serlo, el salario en dinero (a menos que refleje con precisión esos elementos, cosa que no suele ocurrir) no es una medida exacta del esfuerzo realizado en una organización en que el bienestar de los empleados ocupe un lugar entre sus objetivos. En tales casos las decisiones de la organización deben balancear no sólo esfuerzo realizado contra producción total, sino esfuerzo realizado contra producción total y bienestar de los empleados.

Hay también otros casos en que el esfuerzo realizado no se mide exactamente por coste en dinero para la organización. Si, por ejemplo, en una empresa industrial no se obliga a los obreros a evitar el humo y el hollín que éste difunde, concurrirá el factor gasto, siempre que los objetivos de la organización incluyan el concepto del bienestar para la comunidad, que no aparece en la contabilidad.

Cuando se toma la decisión por una dependencia pública que comprenda entre sus objetivos la general estabilidad y prosperidad de la economía -el gobierno federal, por ejemplo- deben entrar en ella todavía otras consideraciones. En una empresa privada debe incluirse en los cálculos sobre el coste el interés del capital invertido al tipo que prevalezca en el mercado. Si se trata del gobierno, y el gasto consiste en el empleo de un capital de inversión que en otro caso habría permanecido ocioso, el interés de dicho

capital no constituye realmente un costo desde el punto de vista de la economía general. Además, la "producción" de la inversión por el gobierno puede comprender los efectos de dicha inversión sobre el nivel de ingresos y del empleo de ciudadanos en la economía, yesos efectos pueden incluirse en la medida de la producción.

Análogamente, cuando una empresa privada emplea a una persona que estaba sin trabajo, el salario de ésta es un gasto ordinario; en cambio, cuando el gobierno da empleo a tal persona hace uso de un recurso que en otro caso quedaría sin utilizar, de lo cual se deduce que los salarios de tales empleados no implican ningún gasto real desde el punto de vista de la comunidad.

Estos comentarios no van encaminados a defender ningún concepto particular del papel que desempeñan los gastos del gobierno en la moderna economía -tema que despierta no pocas controversias entre las diversas escuelas en competencia de los economistas modernos- sino simplemente para indicar que el criterio de eficiencia no puede aplicarse a decisiones tomadas en dependencias gubernamentales sin tener en consideración los efectos económicos que puedan tener las actividades de tales dependencias. En el lenguaje del economista, el problema de la eficiencia en la dependencia pública debe examinarse desde el punto de vista del equilibrio general, no del parcial.

Valores positivos en la decisión. Al paso que los valores negativos contenidos en la decisión pueden habitualmente resumirse en términos de gasto de tiempo o dinero, los valores positivos presentan un cuadro un tanto más complejo. Como hemos visto, en una empresa comercial el valor en dinero de la producción total desempeña hasta cierto punto el mismo papel que el costo de producción ("esfuerzo realizado") al resumir el elemento valor implicado. Desde un punto de vista positivo, la clase del producto manufacturado es un elemento neutral en el sentido de la valuación. No ocurre así en el caso de los servicios públicos. De aquí que pueda hallarse en la administración pública cierto sustituto para el valor dinero en la producción como medida de valor.

Este sustituto lo proporcionan una declaración de los objetivos de la actividad, y la elaboración de índices que midan el grado de consecución de esos objetivos. Toda medida que indique el efecto de una actividad administrativa en el cumplimiento de su objetivo final es denominada una medida del *resultado* de dicha actividad.

DEFINICIÓN DE OBJETIVOS. Está muy lejos de ser una tarea fácil la definición o delimitación de objetivos para los servicios públicos. En primer lugar, es conveniente declarar los objetivos dentro de lo posible en términos de valores. Es decir, solamente si son expresión de fines relativamente últimos pueden servir como índices de valores. Cuando los objetivos son declarados en términos de metas intermedias, existe el grave peligro de que las decisiones determinadas por fines intermedios continúen persistiendo aun cuando aquel fin no sea ya apropiado para la realización de valor. La proliferación de formas y registros en una dependencia administrativa, por ejemplo, suele demostrar la falta de reconsideración de actividades que estaban dirigidas a cierto fin concreto en términos de valores más amplios que se supone puedan resultar de tal fin.

Pero por otra parte, los valores que los servicios públicos tratan de realizar pueden apenas expresarse en términos concretos. Finalidades tales como un departamento de recreos -para "beneficiar la salud", "proporcionar diversión", "desarrollar buenos ciudadanos"- pueden declararse en términos tangibles y objetivos antes de que puedan observarse y medirse sus resultados. Aquí se plantea un serio dilema. Los valores hacia los cuales deben estar dirigidos dichos servicios no proporcionan criterios suficientemente concretos para ser aplicados a específicos problemas de decisión. No obstante, si se emplean como criterio los índices de valores en lugar de los valores mismos, es fácil que se sacrifiquen los "fines" por medios más tangibles: la sustancia por la forma.

Una nueva dificultad surge por la falta de un común denominador de valores. Una actividad puede realizar dos o más valores, como ocurre en el caso del departamento de recreos mencionado más arriba. ¿Cuál es la importancia relativa de los diversos valores que orientan las actividades del departamento? El departamento de salubridad proporciona un ejemplo del mismo problema. ¿Redistribuirá el año próximo este departamento sus fondos para reducir la mortalidad infantil o para aumentar los medios de la clínica para enfermedades venéreas? La observación de resultados, medidos en términos del índice de valores, puede simplemente indicar la extensión hasta la que son logrados diversos objetivos según se siga uno u otro curso de acción. A menos que ambas actividades estén dirigidas hacia exactamente el mismo valor, la medición de resultados no puede indicar cuál sea el curso de acción preferible. El razonamiento sólo puede aplicarse a las decisiones administrativas después de haberse fijado los pesos relativos de los valores en discusión.

EL CUMPLIMIENTO ES CUESTIÓN DE GRADO. La delimitación de objetivos no agota el elemento valor en una decisión administrativa. Es necesario determinar, además, el grado hasta el cual haya de lograrse el objetivo. Una ordenanza municipal puede delimitar la función del departamento de extinción de incendios como "la protección de la ciudad contra el peligro de incendio". Pero esto no implica que la ciudad se proponga extender las facilidades para la extinción de incendios hasta el punto de que se elimine totalmente el peligro de incendio, lo cual sería una tarea evidentemente imposible. Además, se incurre en una petición de principio al decir que el departamento de extinción de incendios debe reducir las pérdidas "todo lo posible", pues la posibilidad de reducir las pérdidas depende de la cantidad de dinero disponible para los servicios de protección y prevención contra incendios.

Las cuestiones de valor no quedarán eliminadas del problema de protección contra incendios de aquella ciudad hasta que se haya determinado que: *a)* el departamento de extinción de incendios debe tender a limitar las pérdidas por incendios a *X* dólares por cabeza; *b)* el municipio deberá aprobar una partida de *Z* dólares que, de acuerdo con la información disponible, permite que la finalidad *e)* se lleve a ejecución. Los valores están implicados, pues, no sólo en la delimitación de objetivos, sino también en la determinación del nivel de suficiencia de los servicios a que se refiere. La consecución de objetivos es *siempre* una cuestión de grado.

El proceso de "determinación de política", tal como se produce en nues-

tras instituciones gubernamentales, apenas hace frente a estas cuestiones de grado en la determinación de los objetivos de los servicios públicos. En posteriores secciones de este capítulo se insistirá en que la extensión a tales cuestiones de la determinación de política es de fundamental importancia para el mantenimiento de la fiscalización democrática sobre los elementos valor de la decisión. Se demostrará que podría lograrse en no escasa medida esta reforma de procedimiento con una modificación y extensión de las técnicas presupuestarias.

VALORES DISTRIBUTIVOS. Así pues, el estudio se ha centralizado en valores que son de conjunto. Es decir, la comunidad mide sus pérdidas por incendio en términos de un total de dólares de destrucción al año. No distingue la pérdida de mil dólares en el almacén de Smith de la pérdida de mil dólares en el almacén de Jones. El departamento de policía, al tratar de reducir el número de robos, no da a un robo cometido en la calle Tercera distinto peso que a un robo análogo cometido en la calle Cuarta.

No obstante, las cuestiones de valor "distributivo" intervienen en casi todas las decisiones administrativas, no de otro modo que en el supuesto de "peso igual", como en los casos citados anteriormente. Un campo de juegos construido en *West Side* (Lado Oeste) no sirve para los niños del *East Side* (Lado Este). Si se organizan clases de ajedrez en un centro social, puede que esto no satisfaga a las personas interesadas en los bailes sociales.

Muchas de las cuestiones distributivas son de carácter geográfico, pero también pueden comprender otros aspectos como el social, el económico y los propios de diversas distinciones de "clase". La importancia de tales consideraciones en la administración puede apreciarse en cuanto es cosa reconocida que las agencias para reparto de contribuciones, los tribunales administrativos y hasta dependencias para bienestar o beneficencia están interesadas primordialmente en cuestiones de valor distributivo más que de conjunto.

También son las cuestiones distributivas de gran importancia cuando el trabajo de una organización está especializado por la "zona" o por la "cliente-la". En estos casos, el objetivo de la unidad de organización está inmediatamente limitado a un determinado grupo de personas, pudiendo surgir los más graves problemas interjurisdiccionales.

Un común denominador para el valor - el criterio de eficiencia. Un problema fundamental que se plantea al adoptarse una decisión es el descubrimiento de un común denominador entre los dos valores que se han mencionado: bajo coste y grandes resultados. ¿Cómo hay que elegir cuando los dos están en pugna? Pueden concebirse cuatro relaciones entre la elección de A y de B. Si I_B es el dinero gastado por A y I_A es el dinero gastado por B, y O_A y O_B son los respectivos productos obtenidos, entonces esas cuatro relaciones pueden expresarse como sigue:

1. I_A es menos que I_B y O_A es mayor que O_B
2. I_B es menos que I_A y O_B es mayor que O_A
3. I_A es menos que I_B y O_A es menos que O_B
4. I es menos que I y O es menos que O

En los casos 1 y 2 la elección no es dudosa, pero sí que lo es en los casos 3 y 4. Es decir, cuando la posibilidad A supone un mayor costo que la posibilidad B, pero produce un resultado inferior, B es evidentemente preferible. Pero cuando la posibilidad A supone un más bajo costo así como un menor resultado que B, puede pesarse costo contra resultado antes de hacer la elección.

El camino para resolver esta dificultad ha sido ya indicado. Detrás de todas las decisiones administrativas hay una limitación -la escasez- que es la de los recursos disponibles. Esta es una razón fundamental por la que tiempo y dinero sean costos. Debido a que sean limitados en cantidad, su aplicación a un propósito administrativo impide la realización de posibilidades alternativas. De aquí que la elección administrativa entre distintas posibilidades esté siempre limitada a una elección entre alternativas que representen el mismo costo, pero valores positivos diferentes.

Una elección administrativa está incorrectamente planteada, pues, cuando está planteada como una elección entre la posibilidad A, con bajos costos y escasos resultados, y la posibilidad B con altos costos y grandes resultados. Podría sustituirse A por una tercera posibilidad C que incluyera A *más* las actividades alternativas hechas posibles por la diferencia de costo entre A y B. De hacerse esto, la elección se resolvería en una comparación de los resultados que pudieran lograrse por la aplicación de los recursos fijados a las alternativas actividades B y C. La eficiencia de una conducta es la proporción entre los resultados que puedan obtenerse con esa conducta y el máximo de resultados que puedan alcanzarse con las conductas alternativas a la misma.

El criterio de eficiencia exige aquella elección de alternativas que produzca los mayores resultados para la dada aplicación de recursos.

Debe advertirse que este criterio, si bien proporciona un común denominador para la comparación de las alternativas administrativas no proporciona un común numerador. Aun cuando todas las decisiones sean adoptadas en términos de aplicación alternativa de los mismos recursos, subsiste el problema de comparar los valores que puedan lograrse por los diferentes cursos de acción. El criterio de eficiencia no resuelve ni evita este problema de comparabilidad.

Nota sobre el término "eficiencia". El término "eficiencia" recibió durante la generación pasada un número de desafortunadas connotaciones que lo asocia con una teoría de la administración mecánica, utilitaria, de reloj parado. Este es el resultado del uso un tanto descuidado del término por apasionados defensores del movimiento de "administración científica". De todos modos, no hay otro término en el idioma que encaje como el de "eficiencia" para expresar el concepto descrito en este capítulo. El término ha estado por tanto bien empleado, con la esperanza de que el lector comprenda el criterio en el sentido en que ha sido exactamente definido, y pueda disociarlo de cualesquier desafortunadas connotaciones que pueda tener en mente.

Hasta prácticamente el final del siglo XIX, los términos "eficiencia" y "efectividad" fueron considerados casi como sinónimos. El *Diccionario Oxford* define así "eficiencia": "Aptitud o facultad para realizar, o lograr la realización del propósito deseado; facultad suficiente, efectividad, eficacia,"

Pero en los últimos años, "eficiencia" ha adquirido un segundo significado: la relación entre esfuerzo realizado y producción. Según palabras de la *Enciclopedia de Ciencias Sociales*:

"Eficiencia en el sentido de una relación entre dinero gastado y producción, esfuerzos y resultados, gastos e ingresos, costo y satisfacción resultante, es un término relativamente reciente. En su sentido específico pasó a ser corriente en la ingeniería solamente en la segunda mitad del siglo **XIX** y en los negocios y en la economía solamente desde principios del **xx**,"

El uso del término por los dirigentes del movimiento de la administración científica añadió todavía un tercer significado. Citamos de nuevo la *Enciclopedia de Ciencias Sociales*.

"Los principios de la moderna administración científica pueden datarse a partir de la obra de F. W. Taylor, *A Piece Rate System*, en que el autor describe su inicial método de establecer normas para la ejecución del trabajo en la fábrica de acero Midvale. Cuando quedaron fijadas tales normas se hizo habitual referirse a la relación entre la ejecución material y la realización tipo como la eficiencia de la mano de obra, empleo éste algo distinto del de los ingenieros mecánicos, que aplican el término a la relación entre la producción de hecho y el dinero gastado de hecho."

Harrington Emerson, otro iniciador del movimiento de la administración científica, y que prefería la expresión "eficiencia en ingeniería", se dice que definió la eficiencia como "la relación entre 10 que se consigue y 10 que podría conseguirse". En relación con esto hablamos del "tanto por ciento de eficiencia del empleado".

Debe advertirse que existe una diferencia entre las ciencias físicas y las ciencias sociales en el cómputo de la relación producción-esfuerzo realizado. Para el ingeniero, tanto producción como esfuerzo realizado se miden en términos de energía. La ley de conservación de la energía le dice a él que la producción de energía aprovechable no puede exceder del esfuerzo realizado. En las ciencias sociales, producción y esfuerzo realizado se miden **raramente** como unidades comparables, y aun cuando se miden así, como en una comparación del costo de la protección contra incendios con las pérdidas en dólares causadas por los incendios, no hay "ley de conservación de la energía que evite que la producción exceda del esfuerzo realizado". De aquí que si se emplea el concepto de eficiencia perfecta, tenga que definirse de nuevo. En realidad, en el presente estudio no va a necesitarse el concepto de eficiencia perfecta. Los verdaderos problemas, tal como se presentan al administrador, tienen siempre relación con eficiencias *relativas*, y no hace falta nunca medir la eficiencia *absoluta*. Además, la teoría no requiere una medida numérica de eficiencia, sino sencillamente una comparación de *mayor* o *menor* entre las eficiencias de dos posibilidades alternativas. Bajo tales circunstancias, las definiciones de eficiencia como relación entre producción y esfuerzo realizado y como relación entre lo obtenido y 10 **máximo** que pueda obtenerse...

Críticas del criterio de eficiencia

Las críticas de la "eficiencia" como guía para la administración han sido frecuentes y ruidosas. No hemos de ocuparnos ahora de un grupo de críticas que se refieren a las definiciones del término distintas de la que proponemos aquí. En esta categoría deben colocarse los ataques contra el término eficiencia como sinónimo de "economía" o "reducción de gastos". Tal como hemos usado "eficiencia" no implica en modo alguno que un gasto reducido -o asimismo un gasto grande- sea conveniente *per se*. Se ha sostenido tan solo que si pueden obtenerse dos resultados distintos con el mismo gasto ha de preferirse el mayor resultado. Dos gastos de diferente cuantía solamente pueden compararse, en general, si se traducen a costos de ocasión, es decir, si se expresan en términos de resultados alternativos.

Eficiencia "mecánica". Otros han objetado contra la "eficiencia" alegando que ésta conduce a una concepción "mecánica" de la administración. También esta objeción debe resultar del empleo del término en un sentido totalmente distinto del que se le da aquí. Pues un mero criterio de preferencia entre posibilidades no limita en modo alguno las técnicas administrativas que puedan emplearse en la realización de las posibilidades ni, como veremos en la sección siguiente, reduce en modo alguno el papel del criterio del administrador en la adopción de decisiones. Además, el criterio de eficiencia está en el más completo acuerdo con un punto de vista que sitúa las consecuencias de la administración en la parte frontal de sus influencias determinantes.

"El fin justifica los medios". Las otras corrientes de críticas sostienen que el criterio de eficiencia conduce a una relación incorrecta entre "medios" y "fines". Por otra parte, se alega que en interés de la eficiencia se toman los fines para justificar todos los medios que sean adecuados. Como hemos advertido... los términos "medios" y "fines" deben emplearse con mucho cuidado a fin de evitar contradicciones, y por esta razón hemos preferido hablar del valor y de los aspectos trascendentes de las alternativas. Basta decir que si la evaluación de los resultados de la actividad administrativa tiene en cuenta *todos* los elementos significativos de las alternativas administrativas, no podrá resultar una indebida subordinación de los "medios" a los "fines".

Eficiencia "desplazada". Por otra parte, se imputa a la eficiencia el dirigir toda la atención a los medios, descuidando los fines. Este cargo ya ha sido refutado anteriormente al hacer observar el papel integral que la evaluación desempeña en la aplicación de un criterio de eficiencia. Puede admitirse libremente que la eficiencia, como problema científico, se refiere principalmente a los medios, y que un servicio "eficiente" puede serlo con respecto a la inmensa variedad de fines. Pero reconocer simplemente que el proceso de la evaluación se halle fuera del alcance de la ciencia y que la adquisición de medios afines es el único elemento del problema de decidir que tiene una solución que se traduce en hechos, no es admitir ninguna indiferencia ^{para} los fines a cuyo servicio está la eficiencia, tanto en un Estado democrático como en uno totalitario, es el criterio adecuado para ser aplicado al elemento

de los hechos resultantes en el problema de la decisión. Al problema de la evaluación deben aplicarse criterios distintos, éticos.

Común a todas esas críticas es la suposición de que un sistema de "eficiencia" lleva consigo la separación de "medios" y "fines". Ya hemos visto que, hablando estrictamente, no es este el caso; que la única distinción válida, es la que se establezca en la decisión entre elementos éticos y elementos de hecho. Pero en la real aplicación del criterio de eficiencia a las situaciones administrativas hay siempre una tendencia a sustituir la primera distinción por la segunda, y tal sustitución da inevitablemente por resultado una eficiencia más estrecha, "mecánica", que es lo que ha sido motivo de críticas.

Puede explicarse brevemente la forma como se produce dicha sustitución. El elemento ético en la decisión consiste en un reconocimiento de una valuación de todos los elementos valor inherentes en las posibilidades alternativas. Los valores principales de que se trate son habitualmente expresados como "resultados" de la actividad administrativa y, como hemos visto, la actividad misma es habitualmente considerada como neutral con respecto a los valores. Esto conduce al aislamiento de dos valores: a) los valores positivos expresados como "resultados", y b) los valores negativos, o costos de oportunidad, expresados en términos de costo de tiempo o de dinero.

De hecho, considerar la actividad administrativa como neutral por lo que respecta a los valores es una abstracción de la realidad, permisible dentro de amplios límites, pero que, si se lleva al extremo, hace caso omiso de muy importantes valores humanos. Estos valores pueden comprender la remuneración y las condiciones de trabajo -usando estos términos en sentido amplio- de los miembros del grupo que desarrolla la actividad.

Podemos enumerar más explícitamente algunos de esos elementos de valor:

1. Si se mide el costo en términos de dinero, entonces no pueden considerarse los salarios de los empleados como un elemento neutral desde el punto de vista del valor, sino que hay que incluirlos entre los valores que hay que apreciar en la decisión.

2. El ritmo de trabajo de los trabajadores no puede considerarse como un elemento neutral desde el punto de vista del valor, pues de otro modo se llegaría a la conclusión de que la rapidez sería siempre eminentemente deseable.

3. Los aspectos sociales de la situación de trabajo no pueden considerarse como un elemento neutral desde el punto de vista del valor. La decisión debe sopesar las consecuencias sociales y psicológicas de sustituir un tipo de situación de trabajo por otro.

4. Las políticas sobre salarios, las políticas sobre promoción, y otras parecidas deben considerarse no sólo desde el punto de vista de, los incentivos y de la eficiencia resultante, sino también desde el de la justicia distributiva de los miembros del grupo.

Debe hacerse hincapié, pues, en que cuando una elección entre alternativas implica alguna diferencia significativa en el orden del valor en la actividad de trabajo, esta diferencia debe incluirse entre los valores que hay que sopesar al adoptar una decisión.

Predisposición en cuanto al valor. Una falacia estrechamente relacionada

con la aplicación del criterio de eficiencia consiste en incluir solamente en la evaluación de alternativas aquellos valores que han sido previamente seleccionados como el *objetivo* de la actividad administrativa que se está considerando. Los efectos de algunas actividades administrativas están confinados en una zona más bien limitada y los resultados indirectos no suponen gran dificultad. Las actividades del departamento de extinción de incendios suelen tener un efecto sobre las pérdidas por el fuego -a menos que el fuego se propague desde una gran parte de la comunidad. De aquí que el jefe de bomberos no haya de tener en consideración valores de recreo al tomar una decisión. Es muy conveniente que las consecuencias de las actividades humanas estén tan estrictamente segregadas; si no lo estuvieran, resultaría imposible el problema de adoptar decisiones razonables. Pero el mero hecho de que las actividades no tengan habitualmente efectos indirectos **significativos** desde el punto de vista del valor no justifica el que ignoremos tales efectos cuando se hallen, *de hecho*, presentes. Es decir, el jefe de bomberos no puede, simplemente porque es un jefe de bomberos, ignorar la posibilidad de que ocurran accidentes al determinar la rapidez con que su equipo debe responder a las alarmas.

Todo esto parecen lugares comunes, pero... en la realidad, los administradores, al tomar decisiones, rechazan toda responsabilidad por los resultados indirectos de las actividades administrativas. A este punto de vista oponemos la opinión contraria de que el administrador, sirviendo a una dependencia pública en un Estado democrático, debe dar un peso adecuado a *todos* los valores de la comunidad que puedan tener **interés** para su actividad, y que puedan razonablemente descubrirse en relación con la **misma**, y no puede limitarse a tener en cuenta solamente los valores que suelen ser propios de su responsabilidad. Únicamente bajo esas condiciones puede válidamente postularse un criterio de eficiencia como determinante de la acción...

Elementos relativos a los hechos en la decisión

Hemos visto que el criterio que el administrador aplica a los problemas de hecho es un criterio de eficiencia. Los recursos, el dinero gastado y la disposición del administrador están estrictamente limitados. No es función suya el crear una utopía. Su función es la de lograr en el mayor grado posible los objetivos gubernamentales -suponiendo que se esté de acuerdo con ellos-, gracias al empleo eficiente de los recursos de que pueda disponer. Una "buena" biblioteca pública, desde el punto de vista administrativo, no es aquella que posea todos los libros que se hayan publicado jamás, sino la en que ha empleado los limitados fondos que se le proporcionaron para reunir una colección lo mejor posible de acuerdo con las circunstancias.

Cuando se toma una decisión de acuerdo con el criterio de eficiencia, es necesario tener un conocimiento empírico de los resultados que habrá que asociar a cada posibilidad alternativa. Examinemos una función municipal específica, el departamento de extinción de incendios. Su objetivo es la reducción del total de pérdidas causadas por el fuego, y los resultados habrán de medirse en términos de esas pérdidas.

La extensión de las pérdidas por el fuego estará determinada por un gran número de factores. Entre ellos figuran los factores naturales -frecuencia de fuertes vientos, copiosas nevadas, tiempo muy frío, calor seco, tornados, huracanes y ciclones, terremotos e inundaciones-, factores de estructura y de ocupación -riesgos de exposición, barreras físicas, densidad de estructuras, tipo de construcción de los edificios, construcción de tejados, contenido y riesgo de ocupación-, el riesgo moral -descuido e incendiarismo- y finalmente la eficacia del propio departamento de extinción de incendios. El jefe de bomberos debe saber de qué modo afectan a las pérdidas las actividades de un departamento para tomar decisiones inteligentes.

¿Cómo realiza su labor el departamento de extinción de incendios? Inspecciona los edificios para eliminar los riesgos de incendio, lleva al cabo campañas de educación contra el descuido, combate los incendios, adiestra a los bomberos, investiga y persigue a los incendiarios.

Pero podemos llevar el análisis un paso adelante. ¿En qué consiste la extinción de incendios? Hay que llevar los aparatos al lugar del suceso, extender las mangueras, bombear el agua y dirigirla contra las llamas, elevar las escalas y echar coberturas sobre los objetos que pudieran perjudicarse con el agua. Todavía cabe analizar cada una de esas actividades en las partes que la componen. ¿Cómo se desenrolla una manguera? Las mangueras han de haber sido adquiridas y deben mantenerse en buen estado. Hay que reclutar y adiestrar a los bomberos. Los bomberos han de invertir cierto tiempo y cierta energía en el despliegue de las mangueras.

Se llega a un último nivel del análisis determinando lo que cuesta cada uno de esos elementos de la tarea. Así, todo el proceso de la extinción de incendios puede traducirse en partidas en los libros de contabilidad de la ciudad.

El problema de eficiencia consiste en determinar, en cada uno de esos niveles del análisis, el costo de cada elemento particular de ejecución y la contribución que tal elemento de ejecución aporta a la realización de los objetivos del departamento. Cuando se conozcan esos costos y esas contribuciones, podrán combinarse los elementos de ejecución de tal manera que se logre un máximo de reducción en las pérdidas causadas por el fuego.

Hay por lo menos cuatro distintos niveles en los que pueda llevarse al cabo el análisis de la situación administrativa. En el más alto nivel se halla la medición de los resultados, de la consecución de los objetivos de la dependencia. Contribuyendo a esos resultados están los elementos de la actuación administrativa. Subordinado a éstos, a su vez, está el dinero gastado medido en términos de esfuerzo. Finalmente, puede analizarse el esfuerzo en términos del dinero que se ha gastado.

La persona perita en matemáticas verá en esta estructura una serie de ecuaciones, exactamente igual que ocurre con las "funciones de producción" del economista. La primera ecuación expresa los resultados del gobierno como una función de la ejecución de ciertas actividades. Las otras ecuaciones expresan esas unidades de ejecución como funciones de unidades de menos inmediata ejecución, la tercera en términos de unidades de esfuerzo, y finalmente el esfuerzo se expresa como una función de gastos. El problema de eficiencia consiste en hallar el máximo de una función de producción, con la limitación de un total fijo para gastos.

El tema de los últimos párrafos consignados antes -de que la eficiencia puede analizarse o medirse a diferentes "niveles"- es ampliado en el estudio seleccionado a continuación. Esta idea de diferentes tipos de eficiencia lograda y medida por diferentes métodos constituye uno de los aspectos importantes del pensamiento contemporáneo acerca de la eficiencia.

El trabajo que se inserta en seguida no es más que un extracto de un ensayo sobre *Institutionalizing Administrative Controls*, por el malogrado profesor Harvey Pinney. El profesor Pinney se sintió obligado a dedicar varias páginas a un análisis de la eficiencia en un ensayo sobre los mandos administrativos y esclarece con ejemplos el carácter esencial del concepto de eficiencia en el estudio de la administración pública: la significación de los mandos administrativos no puede menos que apoyarse en la contribución de éstos a la eficiencia, y se consideran buenos o malos, deseables o indeseables, según su supuesta contribución a la eficiencia.

La corriente disposición a pensar en la eficiencia como diferente a distintos niveles representa indudablemente una creciente sutileza en el análisis y adulteración en el uso del concepto. La pregunta que ahora debe formularse es si en los "más altos niveles" es realmente un válido y útil concepto. Por ejemplo, la expresión "eficiencia social" se halla con frecuencia en escritos recientes, para indicar que la administración debe medirse no según normas estrechas, monetarias o matemáticas, sino en términos ampliamente humanos. Se pregunta: ¿Representa esto la transferencia de una idea de la mecánica -y quizá de la economía- en que es válida y útil, a un reino en que, en el mejor de los casos resulta deformada y diluida, y en el peor completamente inapropiada?

Adviértase especialmente el empleo de la frase "contabilidad social" y de la de "criterios subjetivos". ¿Es la contabilidad social una noción con significado propio? ¿Puede medirse la eficiencia por medio de criterios subjetivos?

Niveles de medición de la eficiencia o

HARVEY PINNEY

La eficiencia de una unidad administrativa gubernamental es un problema en la contabilidad social, un problema complejo integrado por muchos

• Extractado de *Institutionalizing Administrative Controls*, *American Political Science Review*, vol. 38 (febrero de 1944), págs. 79-88. Reproducido con autorización de *American Political Science Review*.

factores. Es una mezcla de criterios objetivos y subjetivos. Las normas objetivas deben ser examinadas en primer lugar.

Cuando las unidades de inversión de energía son idénticas e infinitamente divisibles, y cuando ocurre lo mismo con las unidades de producción, es posible encontrar una expresión objetiva de eficiencia. Esto es cierto de los factores materiales y de energía en la producción y la distribución del fluido eléctrico. Similares evaluaciones pueden hacerse para varios tipos de máquinas. Sobre una base comparativa, es posible examinar la medición de inversiones de energía humana y el producto resultante de la misma, de igual manera. En una dada operación, el gasto de una hora de energía humana debe producir una cierta cantidad de producción. Evidentemente, cuanto más se acerque la total operación a la de una máquina, más exacta resultará tal medición. Así, hay un gran número de operaciones para las cuales pueden fijarse normas o tipos de eficiencia. Allí donde el producto de una unidad total es una cantidad física -lingotes de acero, automóviles, cochecitos para niños, o' que sea- las eficiencias de las operaciones individuales son la base de la eficiencia de la fábrica, aunque no constituyan dicha eficiencia por sí solas

En este sentido objetivo, la organización es una máquina. Una mejora en la organización constituye un avance técnico tanto como una mejora en la maquinaria. Las industrias de producción en masa han luchado constantemente por una mejor integración, unas más continuas corrientes de procesos reducción en el número de operaciones, acortamientos de distancias de movimientos de material, y así sucesivamente. Allí donde las operaciones lleguen a estar sujetas a normas fijas será posible llegar a unidades de organización de tipo fijo para la ejecución de tales operaciones: unidades de organización que, siendo iguales las demás cosas, son las más eficaces que pueda haber para la ejecución de aquellas operaciones. Cuanto mayor sea el número de operaciones distintivamente diversas para quedar integradas en un proceso total unificado, más difícil, evidentemente, será la determinación de la eficiencia general.

Desde este nivel objetivo de ingeniería podemos saltar al siguiente: el de la economía. Aquí, en apreciable grado, puede prevalecer el criterio objetivo -dentro del sistema de los precios-, pero el elemento de lo subjetivo se hace más pronunciado. Puede ser científicamente posible construir una máquina de combustión interna de un cierto grado máximo de eficiencia, pero puede que el costo resulte desproporcionado en relación con los resultados en términos de ingreso en dinero producido. Podría costar dos o tres veces más tener una máquina eficiente en un cincuenta por ciento en cuanto a consumo de combustible que tener una eficiente sólo en un treinta y cinco por ciento. Este es el eterno problema del hombre de negocios: ¿Qué calidad de material debe ponerse en este producto? ¿Qué combinación de costos de materias primas proporcionará una utilidad mayor? ¿Qué clase de maquinaria es más económica -no necesariamente más productiva en términos físicos- para él? En cuanto las unidades de materiales estén sujetas a normas fijas tanto en calidad como en precio, y las máquinas igual, el empresario puede llegar fácilmente a juicios objetivos, -suponiendo estabilidad en el mercado interno de valores.

de la eficiencia

Así también puede llegar aproximaciones en bruto del costo de la mano de obra para calcular la utilidad definitiva. Es decir, suponiendo que el empresario sea estrictamente lógico en la materia, lo que raramente ocurre, podrá estimar sobre una base de costo las cantidades, clases y condiciones de trabajo que le proporcionen el mayor beneficio neto dentro del periodo calculado. La organización de hombres, equipo y materiales para un proceso productivo se enfrenta a un problema igual. Físicamente, ¿es la más productiva organización, también la más económica en términos de condiciones dadas? La perfección de la organización puede que haya de detenerse cerca de la meta debido a deficiencias en materiales, personal o capital, incluso cerca de la idealmente más económica organización. El hombre de negocios debe formular esos juicios con vistas a su propio interés. Con demasiada frecuencia se encuentra en desventaja por el lado de la organización por no haber establecido normas fijas adaptables a sus operaciones, o al personal que haya de aplicarlas.

La eficiencia de una organización de negocios puede tropezar con ciertos contratiempos de carácter general, como los tiene el análisis de operaciones específicas. El beneficio es el criterio medular, pero el beneficio es solamente una función del ingreso por ventas en relación con los costos. Si no hay beneficios, es que el hombre de negocios tropezó con contratiempos concretos: volumen de ventas, teniendo en cuenta los precios; inspección de las operaciones de propaganda y de ventas; devolución de artículos defectuosos y otras quejas acerca de sus productos; costos de la materia prima; costos de otras operaciones en el proceso productivo. Puede, desde luego, descubrir que procede de factores externos a la administración de su negocio. De todos modos el sistema de precios le ofrece ciertas comprobaciones objetivas sobre la eficiencia de sus operaciones desde el punto de vista de la economía de resultados.

El tercer nivel no se sale por completo de la órbita del juicio objetivo, pero destaca la importancia de factores subjetivos e imponderables. El que los consumidores estén o no satisfechos con las mercancías depende de una porción de factores, el principal de los cuales es la posibilidad de optar entre elecciones alternativas que el consumidor conoce. Bajo tales circunstancias, el hombre de negocios tropieza con un factor objetivo negativo que revela el desagrado del consumidor: la caída de las ventas. En aquellos campos en que la moda, el estilo y las marcas desempeñan una parte importante, puede proporcionar al hombre de negocios un sinfín de quebraderos de cabeza descubrir la causa de que no tenga aceptación su mercancía. Cuando el hombre de negocios renuncia a los cimientos racionales de la competencia estrictamente económica y sigue una política de fuerza, tratando de monopolizar un mercado, procurando destruir a un competidor o un sindicato obrero, los criterios de eficiencia se reducen a elementos integrantes de su satisfacción personal. En ocasiones, puede llegar a sacrificar millones por adquirir el dominio o mayoría de alguna otra compañía o por expulsarla del mundo de los negocios. La eficiencia puede consistir entonces en la manipulación legal o en los juegos de manos financieros más que en la productividad.

En situaciones de monopolio en que los precios y la producción son hasta cierto punto materia de política administrativa en contraste con ma-

tenas de determinación de mercados, intervienen otras dificultades. Las complejidades de contabilidad que suponen los costos generales en operaciones de gran escala enfrentan al monopolizador con problemas sumamente difíciles para determinar la eficiencia. Ha de apoyarse en ardidés administrativos ingeniosamente ideados. Esto no significa que los precios dejen de desempeñar un papel importante; el precio de monopolio puede ser, económicamente, una idea sumamente razonable en términos de obtención de beneficios, pero también puede ser sumamente compleja, como lo demuestra un examen de las relaciones entre A. T. & T. y la Western Electric.

En resumen, el monopolista se encuentra frecuentemente en la posición en que no se ve obligado a reducir sus costos, y cuando se ha eliminado la constante presión de una competencia abierta, los costos tienden a subir debido a la acumulación de ineficiencias, rigideces, retrasos de adaptación. Bajo tales circunstancias, el sostenimiento de un alto grado de eficiencia productiva depende de la aplicación de mecanismos de inspección y dirección que comprueben constantemente la productividad de cada unidad y del conjunto. Tales sistemas de inspección y dirección pueden sujetarse a normas fijas para operaciones estables y regularizarse mediante inspecciones, conferencias e Informes periódicos. La presión administrativa para el mejoramiento técnico -mecánico y de organización- puede estar, como ha estado, institucionalizada en divisiones de investigación y dependencias de plana mayor, a fin de que un monopolio o un negocio con características de tal no haya de estancarse necesariamente. La iniciativa organizada que se capitaliza en habilidades coordinadas puede ser sustituida por una esporádica iniciativa individual.

En una unidad de administración pública, o en la administración como un todo, este tercer nivel de eficiencia se complica por el hecho de que frecuentemente no hay aquí ni la comprobación de utilidades con que se cuenta en el monopolio. La eficiencia de las unidades de enseñanza, bibliotecas, policía, salubridad y muchas otras unidades administrativas no pueden medirse en términos de ingeniería ni de economía (precio). Se ha de tener en cuenta siempre la satisfacción pública, ciertas imponderables estadísticas (re-presión del crimen), intangibles tales como los logros docentes. El carácter de "servicio" de la administración pública, combinado con la seguridad de permanencia en el servicio público y la gran parte del pueblo que actualmente integra el personal del servicio público hacen que la evaluación de una unidad administrativa haya de tener en cuenta los efectos de su funcionamiento en su personal y en las consiguientes relaciones entre ese personal y el público del exterior. La contabilidad social en la administración pública es la contabilidad de lo logrado teniéndose debidamente en cuenta la eficiencia de la ingeniería, la economía de costos, y los intangibles de las satisfacciones o los descontentos humanos.

El organizar una unidad administrativa para que tenga resultados eficientes en términos de contabilidad social implica una serie de pasos, en planear y reflexionar, procediendo desde los niveles objetivos hasta otros más subjetivos. La organización general está naturalmente gobernada por el carácter de la función que la unidad haya de realizar. Una vez precisada esta función, puede hacerse el análisis del mecanismo necesario para cum-

plirla. A menos que la función lleve consigo una gran proporción de novedad, será posible escoger grandes zonas de operaciones en que haya procedimientos sujetos a normas fijas y eficientes. La organización de las unidades de oficina, de las unidades de archivo, de la contabilidad, la labor presupuestaria, el personal y un número considerable de otras operaciones implicará la adaptación de ya probados procedimientos. Las normas fijas para evaluar la eficiencia de esas operaciones específicas la proporcionarán la ingeniería y la economía, ajustadas o atemperadas por factores, unos ya conocidos y otros que se descubran, para mantener la moral que afecta a la eficiencia general.

La organización de operaciones específicas sobre una base de eficientes unidades de productividad deberá estar seguida por la organización o la integración de todas las operaciones en un sentido de eficiencia. Los problemas en esta esfera son múltiples, y las técnicas probadas para aplicárseles son más pocas. Implican el ordenamiento de la afluencia de materiales, de información, de ideas; la determinación del volumen de las unidades apropiadas a los niveles directivos; el agrupamiento de unidades para la dirección desde la cumbre; la determinación de las debidas relaciones horizontales entre las unidades; la asignación de facultades y autoridad a los centros de decisión, y muchos otros problemas. El hecho de que sea esta una esfera de complejos y difíciles problemas no significa que no pueda emplearse el instrumento del análisis objetivo. El análisis de la corriente de procesos con vistas a reducir el malgasto de movimiento; el análisis del tiempo invertido en operaciones concretas (incluida la inspección), y la relación de tiempo a cantidad y a realización; el análisis de la fatiga del personal que termina las operaciones, y otros análisis de carácter objetivo pueden ayudar en la evaluación de la eficiencia y en el mejoramiento de los procedimientos.

Estos análisis internos exigen el estudio y la evaluación de operaciones finales -remisión de correspondencia, aprehensión de violadores, prevención de violaciones, logro de graduados, circulación de libros, eliminación de enfermedades, y así sucesivamente, en términos de eficiencia por unidad de trabajo-; el examen y comprobación de la adecuación y economía de los servicios auxiliares -presupuestos, compras y aprovisionamiento, contabilidad y auditoría personal-; la medición de la eficacia de las operaciones de plana mayor -inspección, coordinación, planeamiento, estudios. Esas evaluaciones internas deben después situarse a la luz de los logros generales y de los costos generales. ¿Qué es lo que, sustantivamente, ha realizado cada unidad y con qué beneficios públicos? ¿Cuáles han sido los costos en dinero, en personal, en desagrado público, en resistencia? Una nueva organización habrá de levantarse teniendo en mente todas esas consideraciones; un sistema en marcha estará interesado en idear los medios necesarios para hacer esas evaluaciones.

Es evidente, desde luego, que la consecución de operaciones estables merece una alta calificación. Las condiciones externas están cambiando continuamente para la unidad administrativa; nuevas tareas descansan en ella mientras se abandonan otras viejas; constantemente se está produciendo el avance técnico en equipo y en organización; la unidad misma está aprendiendo continuamente más acerca de sí misma y de sus funciones. Por lo tanto, es cuestión de grado la estabilidad de la función. La institución admí-

nistrativa es un organismo dinámico que debe atender con todo cuidado a la conservación de su juventud, es decir, a su capacidad de adaptación,

Dos son por lo tanto los problemas que aparecen en la institucionalización de los mandos oportunos para la aplicación de la contabilidad social. Uno consiste en el descubrimiento de técnicas para la preservación de la eficiencia de las unidades operantes y la coordinación de éstas en un funcionamiento eficiente; el otro es el descubrimiento de técnicas para mejorar constantemente la eficiencia de las unidades operantes y el logro social en términos generales.

*

El trabajo seleccionado a continuación demuestra la corriente tendencia observada en muchas personas dedicadas al estudio de la administración a hacer hincapié en la "relatividad" de la eficiencia, a insistir en que ha habido mucha generalización precipitada e indemostrada acerca de la eficiencia, que es preciso someter a nuevo examen. El autor, Paul Appleby, actualmente decano de la Escuela Maxwell de Asuntos Públicos y de Ciudadanía, ha sido ya anteriormente presentado en este libro.

Gran parte del ensayo trata de la eficiencia relativa de empresas privadas y públicas, y desarrolla la tesis de que "no hay diferencia absoluta, universal e intrínseca" en grado de eficiencia entre unas y otras que más bien no son entidades totalmente comparables. Completamente aparte de la verdad o falsedad de la tesis, resulta importante que esta actitud sea actualmente asumida por **distinguidos** especialistas en administración, tanto en administración privada como pública. Pues una de las más salientes características de las corrientes sobre administración pública hace una **generación** era la ardiente convicción de que la empresa de negocios privada es más eficiente que el gobierno y que la eficiencia de este último podría aumentarse con la adopción de formas de **organización**, métodos y procedimientos que han tenido éxito en las empresas de negocios. El decano Appleby ha destacado entre quienes insisten en que el gobierno ha de medirse no por normas tipo de beneficio monetario o eficiencia mecánica, sino de acuerdo con su capacidad para hacer frente a pruebas "políticas" de obediencia y aceptación por el pueblo.

Se pregunta: ¿Es éste un punto de vista correcto? ¿Es cierta la proposición que afirma que "no hay prueba objetiva para la amplia eficiencia a no ser la supervivencia?"

La relatividad de la eficiencia "

PAUL H. APPLEBY

Uno de los derechos del ciudadano norteamericano más frecuentemente ejercitado es el de criticar la ineficiencia del gobierno, pero es difícil encontrar muchas referencias acerca de la falta de eficiencia gubernamental que reflejen verdadera atención. En cambio, casi nadie se atreve a generalizar con una ligereza semejante respecto a la eficiencia de otras instituciones u organizaciones. Pocas personas se atreven a juzgar, por ejemplo, la eficiencia general de la Bethlehem Steel o de la General Motors. La mayor parte de nosotros deberíamos procurar frenarnos al evaluar la eficiencia del gobierno. Es peligroso ser dogmático acerca de la eficiencia de la administración en cualquier campo, público o privado, grande o pequeño. ¿Quién se atrevería a afirmar que la imprenta en que se tira cada día el *New York Times* es más o menos eficiente que la que cada semana imprime el *Saturday Evening Post*? Probablemente la instalación del *Times* es la más eficiente para tirar el *New York Times*. Probablemente la del *Post* es la más eficiente conocida para imprimir el *Saturday Evening Post*. La cuestión es: ¿Qué objetivos está tratando de lograr la organización? ¿Qué medios tiene a su disposición para obtener el fin deseado? En fin, ¿cuáles son los criterios?

Evaluación de la eficiencia

La mercancía de moda no es apropiada para la producción en serie. Las tiendas o almacenes pequeños pueden entrar en acción y abastecer un mercado de tales mercancías antes de que llegue a quedar organizada una empresa grande. Es bien claro que un artículo que depende principalmente de ciertos hábiles artesanos manuales pueda producirse con más eficiencia en un taller reducido. No son esas las únicas ventajas que acompañan a lo reducido en volumen. El propietario de una imprenta que hace operaciones por un millón de dólares, me decía a mí en una ocasión, que cualquier empleo de impresor que cueste menos de cien dólares le sale caro porque cuesta otro tanto encontrar un empleo que funcione en su establecimiento. Pero lo cierto es que hay centenares de talleres modestos en que se puede obtener beneficio, incluso con empleos de cinco dólares.

Hace algunos años me explicaba a mí un industrial la diferencia de eficiencia en dos instalaciones que él había manejado, fabricando ambos productos similares. Una de ellas había estado en producción solamente tres años, estando empleadas en ella trescientas personas. La otra había estado operando durante treinta años, con millares de empleados. Pero, a proporción de sus respectivas funciones, ofrecían ambas una base para computar su relativa eficiencia. Lo que él descubrió fue que la nueva fábrica no era ni con mucho tan eficiente como la antigua era, según dijo, demasiado nueva para ser

• Reproducido de *Big Democracy*, por Paul H. Appleby, por autorización de Alfred A. Knopf, Inc. Derechos reservados en 1945 por Paul H. Appleby.

muy eficiente. Y yo he observado que este factor edad es igualmente importante en el gobierno. Desde el punto de vista de las operaciones en sí, no puede, sencillamente esperarse que una dependencia del gobierno nueva sea tan eficiente como una vieja. Las organizaciones nuevas, tanto dentro como fuera del gobierno, es fácil que sean más eficientes en vigor e impulso, imaginación, campañas atrevidas, pero es casi forzoso que sean menos eficientes en sus operaciones que una unidad nueva con una función simple y reducida. Pero también se acierta al suponer que las agencias nuevas pequeñas serán ordinariamente menos eficientes que las grandes antiguas.

Estas consideraciones ponen de manifiesto la futilidad de la mayor parte de las referencias a la ineficiencia gubernamental en comparación con la eficiencia de la industria privada. Es cosa manifiesta que el gobierno es más eficiente como agencia política de lo que pueda serlo la industria privada. Aun con todo su moderno interés en las relaciones públicas y su cada vez mayor apreciación de la administración del personal, la industria privada está lejos de ser tan política como el gobierno. Y seguramente el gobierno es más eficiente en proporcionar un mínimo de instrucción, organizar los sistemas de caminos, y muchas otras cosas, entre las que figuran la acuñación, puesta en circulación y regulación del valor de la moneda. Algunas de esas funciones corresponden esencialmente al gobierno, siendo esto tan totalmente aceptado, que nadie discute actualmente la conveniencia de que tales cosas sean manejadas por el gobierno. Pero no siempre fue así, y el hecho de que no lo fuera habría de ayudarnos a apreciar que la verdadera cuestión con respecto a los nuevos usos del gobierno es simplemente ésta: ¿Ha llegado la función de que se trate a tener un carácter de interés público suficiente para entrar en la órbita de lo que debe ser manejado por el gobierno? ¿No hay un principio claro que limite la función del gobierno en una democracia? El alcance de la actividad y poder público es y debe ser distinto con el variar de los tiempos en la historia.

La eficiencia es relativa

No existe una diferencia absoluta, universal e intrínseca ni entre la dirección administrativa pública y la privada ni entre la de una empresa de negocios grande y otra pequeña que pueda servir como orientación segura para determinar, sobre tal base, si una determinada función debe estar confiada al gobierno. Pero hay otros objetivos y consideraciones de acuerdo con los cuales deba el pueblo asignar al gobierno talo cual determinada función, por ser más o menos *deseable* que confiarla a la administración privada. Estos otros objetivos y consideraciones varían con los tiempos y es seguro que cambiarán en el futuro del mismo modo que cambiaron en el pasado. Estas cosas son los factores vitalmente importantes, que cuentan más en la balanza de la democracia que la relativa eficiencia del gobierno -aunque ésta sea también importante- en el desempeño de una función que podría haberse confiado a manos privadas.

Aun cuando hubiera de creerse que el gobierno es más eficiente que otras formas de empresa, hay otros valores distintos del valor de la eficiencia y que hemos de tener en cuenta. Puede que nuestros descendientes abracen

de la eficiencia

el socialismo en una u otra forma; hagan lo que hagan, puede afirmarse con certeza que insistirán en que su sociedad fomente y proteja por medios nuevos y especiales valores más importantes que la mera eficiencia. El hombre no vivirá nunca sólo de pan. Pero la argumentación debe insistir en los puntos que realmente nos interesan. ¿Hay nuevos y mejores modos de mantener los viejos valores que sabemos que son buenos? Si es así, procuremos que se desarrollen, se consideren y se adopten. Esto es lo que cabe esperar de la evolución gradual, en contraste con la revolución.

Pero contra esta posición de fondo podrían decirse muchas cosas sobre aspectos específicos de la relativa eficiencia del gobierno y de la empresa de negocios. ¿Hay, por ejemplo, más o menos nepotismo en los negocios que en el gobierno? ¿Es la provisión de cargos en una esfera más reflejo de la influencia y el nepotismo que en la otra? Nadie lo sabe. Yo creo que en esos respectos es superior el gobierno. Pero podría ser al revés. El tema es seguramente discutible. ¿Tienden las compras hechas por el gobierno más o menos a favorecer a los amigos en comparación con las compras hechas por las compañías privadas? Nadie lo sabe. De nuevo creo que el gobierno tiene mejor hoja de servicio. ¿Es más o menos frecuente en las empresas privadas que en el gobierno el que el personal tome sus decisiones haciendo caso omiso del interés personal de los jefes? Nadie lo sabe. Pero aquí también me parece que; debido al ambiente de interés público que lo rodea, el gobierno logra normalmente de sus jefes ejecutivos un criterio más desinteresado del que se logra en una corporación comercial.

Son incontables las cuestiones parecidas que podrían plantearse. Las respuestas a las mismas podrían de nuevo poner de manifiesto el hecho de que la gente es capaz de reaccionar a diferentes estímulos de muy diversas maneras. El motivo del provecho no es el principio y el fin, no es el todo ni aún del interés personal. Un interés personal inteligente se convierte muchas veces en un sorprendente altruismo. Es más frecuente de lo que parece en hombres de negocios el trabajar con ahinco en cosas que no supongan interés material para ellos ni para sus negocios. Muchas veces, en actitudes verdaderamente sociales, florece el deseo personal de ser bien visto. Las personas que ocupan cargos de gobierno suelen buscar otros premios y compensaciones distintos del dinero. Quizá el mejor ejemplo de ello lo proporcionan los hombres de ciencia que se consagran a la investigación en los laboratorios del gobierno, que ejecutan un trabajo ímprobo y trascendental sin que los mueva nada semejante al motivo de su provecho.

La dinámica de la competencia

La principal ventaja comúnmente atribuida a la empresa privada es la del dinamismo. La "iniciativa individual" y la "libre competencia" son lemas populares, que hemos creído que han sido el principio de nuestro rápido progreso. Pero con respecto a esos factores influye más en nosotros el sentimiento que el frío análisis y la medición objetiva. Tomemos, por ejemplo, el cargo comúnmente formulado de que tenemos una "economía de derroche"; este derroche ha sido blandamente defendido, o justificado, como buena economía, ya que, en definitiva, proporciona un beneficio general. Pero pa-

rece que nadie ha tratado de formular un balance, una precisa estimación del total coste de nuestros dispendios y la total compensación dinámica resultante.

Probablemente no tomaremos nunca una resolución sobre una base tal, pero vale la pena que nos detengamos algo a examinar la cuestión. Antes de la guerra, un amigo mío que está en el negocio del petróleo me dijo que si un automovilista que fuera de Richmond a Los Angeles comprase una pinta de gasolina en cada gasolinera que encontrara en el camino, tendría al llegar a Los Angeles no sólo lleno el depósito, sino que podría llenar el depósito de dos coches remolcados o *trailers*. Este no es más que un aspecto de la cuestión populannente tratada en una serie de artículos del *Collier's Weekly*, "Demasiadas compras al menudeo". Este es un cuento viejo para cualquiera que visite la ciudad en que vivió antes y observe los efectos de la mortalidad entre las casas de negocios. La un tiempo familiar Calle Principal se ha convertido en un lugar extraño, yeso a pesar de que no puede saber de otros cambios entre sus visitas, que no dejaron rastro alguno.

A pesar de que todos oigamos hablar de "duplicación" en el gobierno, yo he observado que éste no es más que un problema importante en la administración pública que en cualquier otro campo. La burocracia es su propio obstáculo contra la duplicación, y en gran parte por la misma razón el hombre de negocios querría, si pudiese, acabar con la competencia. La duplicación existe en casi todos los campos no gubernamentales, y aunque exista la creencia general de que esto es una bendición, no lo ve así el hombre de negocios cuando va directamente contra ella y, al contrario, hace todo cuanto puede por librarse de la "libre competencia" que tan sonoramente defiende durante las campañas políticas.

Uno de nuestros periódicos de negocios nacionales solicitó hace dos o tres años que el Departamento de Justicia suspendiese la ejecución de las leyes *antitrust*. El escritor no atacaba al Congreso pidiendo la derogación de las leyes. ¡En cambio atacaba a Thunnan Arnold porque trataba de hacerlas cumplir! Lo hizo consultando la creencia nacional en la libre competencia e insistiendo en la inevitabilidad de empresa cada vez más voluminosas. He aquí tres de sus párrafos:

"La vieja teoría de la competencia era la de que ésta reduciría los precios hasta estar un poco por encima del coste de producción a fin de asegurar un pequeño margen de beneficio neto y la continuidad del negocio. Actualmente, tal como nos ha enseñado la experiencia repetidamente, la desenfrenada competencia obliga a una baja de los precios hasta un nivel inferior al coste de producción.

"En toda guerra de competencia de precios, que tantos políticos parecen creer que habría de estimularse, el más bajo nivel de precio oscila entre un 10 y un 20% por debajo del coste de producción. Esto significa que una corporación con los mayores recursos no puede menos que vencer al fin de cualquier lucha en competencia. Esto significa también que en una guerra de precios, los competidores habrán de combatir, agotándose gradualmente sus fuerzas hasta que, como los gallos de pelea, muera uno de ellos o mueran ambos. Pero, al revés de los gallos, los industriales tienen ínte-

lígencia y juicio. Así que hacen lo posible por desviar la ley; al mismo tiempo se unen como para evitar suicidios...

"Con la mejor intención, trataron de resucitar y revitalizar esto por medio de la promulgación de leyes. Trataron de desviar una corriente económica y acabar con las combinaciones por medios legales. Desde luego, fracasaron. La ley natural se burló cínicamente de nuestro hombre poderoso y de nuestras leyes *antitrust*. Dentro de los últimos 50 años y desde la aprobación de la ley Sherman, ha habido una verdadera hecatombe de unidades pequeñas. A saltos y a empujones han ido surgiendo combinaciones de ellas y sociedades, hasta el punto que hoy constituye una excepción la llamada empresa independiente. Oficialmente no hemos reconocido todavía la inmutabilidad de la ley natural. La lucha contra ésta se ha sostenido a base de un enorme derroche en gastos legales."

Después de esta defensa de la empresa grande y mayor, el escritor se manifestó contrario al gobierno que abarque mucho. Exámítese su argumentación: "Las ideas y los progresos vienen de las inteligencias individuales, no de las masas. La multitud puede sentir, odiar, consumir y destruir, pero no puede construir." ¡Aquí parece estar de parte de Thurman Arnold! Esta última idea la aplica al gobierno. Lo mismo podría haberla aplicado a los negocios.

El problema de la dinámica en las grandes empresas no es esencialmente distinto del problema de la dinámica en el gobierno. Socialmente hemos confiado menos en el progreso logrado por una sola gran compañía que en el logrado por una variedad de compañías, tanto grandes como pequeñas. Pero la gran compañía es apta para aportar a la sociedad importantes contribuciones. Igualmente lo es el gobierno, que constituye una entidad y aun muchas. Pero tanto aquélla como éste pueden perfeccionar su organización para conseguir un mayor dinamismo, y ambos necesitan hacerlo. La tendencia al gigantismo de nuestras grandes sociedades significará simplemente que esto constituirá un problema cada vez mayor tanto para las empresas de negocios como para el gobierno.

Se ha dicho que el Congreso es causa de ineficiencia en el gobierno al ordenar a éste que haga cosas que no hacen ninguna falta. ¿De acuerdo con qué juicio? ¿Siguiendo cuál criterio? ¿Qué es eso de decir que el Congreso está "equivocado" al interpretar el sentir popular cuando indica la necesidad de determinada actuación? ¿En qué difiere esencialmente tal decisión del Congreso de la que pueda adoptar el consejo de administración de una sociedad comercial? El consejo de administración sigue el criterio de la necesidad y el sentimiento nacional. ¿Es el criterio de las utilidades de la empresa un criterio superior y más eficiente? ¿Son buenas todas las decisiones en las empresas de negocios por la dirección y por el consejo de administración?

Anatomía de la eficiencia

El más consistente y más reflexivo argumento con respecto a la relativa eficiencia del gobierno y de las empresas de negocios es el de que la competencia, que cabe presumir presente en los negocios y ausente del gobierno,

garantiza la eficiencia en los negocios y que, por tanto, la empresa privada es más eficiente que la empresa pública. Pero puede preguntarse si la competencia está realmente ausente de la administración gubernamental. Cada una de los millares de partidas del presupuesto está en cerrada competencia con las demás para su aprobación por el Congreso. Cada negociado, cada programa, cada proyecto ha de luchar por la vida y por los fondos que necesita. Un jefe de sección se halla bajo una presión tremenda al preparar las estimaciones justificativas de lo que solicita; ha de jugar a la baja, escatimar, o reducir las estimaciones para proyectos que no tenga esperanza de justificar plenamente en contraste con otras partidas procedentes de otras secciones. Durante el año siguiente ha de estar continuamente vigilando y revisando toda parte de su trabajo que pudiera hacer a su sección completamente vulnerable. El jefe de división atraviesa por el mismo proceso, para llegar al fin del año con una solicitud de presupuesto que sepa que podrá defender contra las solicitudes de otras divisiones en el negociado. El jefe de negociado actúa de un modo análogo al manejar las solicitudes para todas sus divisiones, aceptando las que crea posible justificar en la competencia departamental con otros negociados. Y lo mismo ocurre con el departamento. Presenta éste al Negociado de Presupuestos únicamente lo que cree poder justificar en competencia con los otros departamentos. El Negociado de Presupuestos atraviesa por el mismo proceso al preparar lo que ha de someter al presidente y al Congreso. Finalmente el Congreso sostiene largas discusiones, en que se critica y desmenuza detalladamente el presupuesto en previsión de las probables reacciones que después, en sus casas, experimentarán los constituyentes. Invariablemente esas discusiones dan por resultado reducciones precisas; pero puede ser que aun esas reducciones no representen el final del calvario. Aun cuando las cámaras no pueden decidir reducciones concretas, pueden ordenar recortes horizontales, dejando que las dependencias encuentren la manera de hacer particulares reducciones.

Este proceso se asemeja mucho a lo que ocurre en las empresas de negocios. Aquí la corriente que determina el proceso puede provenir de la competencia en el sentido de la necesidad de obtener beneficios, al paso que en el gobierno la corriente que determina el proceso viene del deseo de obtener la aceptación y aprobación del pueblo. Pero el proceso es esencialmente el mismo. ¿Puede alguien asegurar que esas diferentes aspiraciones actuando a través de similares procesos administrativos produzcan resultados esencialmente distintos?

Puede preguntarse también si la competencia es en todo caso una fuerza tan constante en los negocios privados, o tan claramente una fuerza que impulsa la eficiencia, como muchos suponen.

Un perfecto monopolio se vería evidentemente libre de las inmediatas y más duras presiones de la competencia. Pero hay muchos grados y clases de monopolio, de suerte que la competencia se reduce al mínimo de incontables maneras y en diversos grados. Está en la misma naturaleza de los negocios el desear la eliminación de la competencia. También está en la misma naturaleza de los negocios el tratar de establecerse en su propio nivel competitivo llamando la atención hacia puntos distintos de los calculados para estimular la comparación objetiva entre sus productos y los de sus competí-

dores. ¿Qué cabría decir de la eficiencia intrínseca de invertir un cuantioso capital y gran volumen de mano de obra en la fabricación y la venta de productos tales como la goma para mascar, el barniz para las uñas, los lápices para labios, el Gout Router del doctor Kwack, y otras futesas semejantes? Aun con la restricción impuesta por el gobierno a la ineficiencia de la libre empresa por medio de una Food and Drug Administration -Administración de alimentos y drogas- facultada para excluir de los canales del comercio muchas mercancías deletéreas, hay en el mercado una enorme cantidad de mercancías de poco más o menos. Características sin importancia, pero muy costosas llegan en muchos casos a constituir la base de la competencia. La tienda-departamento mediana ha tendido a subir rápidamente durante años debido a una carrera de competencia para suministrar servicios y cosas notables de precio. Dos conocidos y nacionales industriales-inventores me aseguraban hace años que la manera de ganar dinero es inventar una futesa en lugar de gastar esfuerzos en estudios más fundamentales. Estos son algunos aspectos de la competencia que descalifican a ésta como fuerza creadora de eficiencia.

¿Qué es, al fin y al cabo, un "bien económico"? ¿No es algo que satisface un deseo humano o un deseo que la gente pueda satisfacer? ¿En qué difiere esto de un "bien político" que es la base de la actuación del Congreso y de la administración gubernamental? ¿Qué es más eficiente que ésto? ¿Quién lo dice? ¿Qué es la eficiencia, en todo caso? A mí me parece que todas estas preguntas ceden al paso a otra, a una gran pregunta: ¿Qué es lo que quiere el pueblo? Esta es una pregunta política. La política determina la base sobre la cual vive y se mueve la economía. No existe pues una manera fácil de comparar la eficiencia en el gobierno con la eficiencia en los negocios. El presidente de la New Jersey Bell Telephone Company, Chester Barnard, en *The Functions Of the Executives*, declara que no hay una prueba objetiva para la amplia eficiencia a no ser la supervivencia. De nada sirven las afirmaciones ligeras sobre la relativa eficiencia del gobierno y de la empresa de negocios. De mucho sirven, en cambio, los esfuerzos dirigidos a hacer que tanto el gobierno como la empresa privada sean más capaces de supervivencia, más ajustables y más satisfactorios en su funcionamiento.

Responsabilidad administrativa en una democracia

Siempre que una persona ejecuta un acto por o en nombre de otra, se plantea el problema de la "responsabilidad". ¿Se ajustó el acto ejecutado a las instrucciones del comitente? Si no, ¿en qué sentido, en virtud de qué teoría se justifica que el acto fue ejecutado en nombre del comitente? ¿Cómo puede asegurarse el comitente de que un acto ejecutado en su nombre represente su exacto deseo o su "verdadera voluntad"?

Estas preguntas no son más que unas cuantas de las muchas aplicables a la relación entre dos personas, cuando una actúa por o en nombre de la otra. Habitualmente tales preguntas son "privadas". Es decir, surgen en las relaciones humanas comúnmente consideradas en nuestra tradición como no directa o legítimamente relacionadas con el Estado. Están pues planteadas como problemas dentro de la conducta o la moral; o como problemas de derecho, pero todavía de derecho "privado" en el sentido de que ninguna de las partes es el gobierno.

Pero con frecuencia los problemas de responsabilidad son públicos. A medida que se va ampliando la órbita de las funciones del gobierno, va aumentando correlativamente el problema de su responsabilidad, incluyendo a los "servidores públicos" o burócratas, para con los ciudadanos, y la de diversos organismos o dependencias del gobierno unos para con otros. De la solución satisfactoria de esos problemas depende en gran parte la respuesta a la pregunta de si las funciones del gobierno se han extendido en forma inconveniente, o si, al contrario, podrían todavía ampliarse con ventaja y sin peligro.

Los problemas de responsabilidad en la administración pública, si se ahondan en su aspecto teórico, conducen a uno de primera categoría, el eterno problema de la teoría política. Plantean cuestiones tales como la del origen de la autoridad política y la de qué

es lo que legitima el poder político. Inducen a examinar la naturaleza de la justicia, los derechos individuales y el bienestar público, y a la ulterior consideración de quién tiene derecho y competencia para hacer tales determinaciones. Inducen a reflexión sobre las implicaciones de las estructuras sociales, de los sistemas económicos y de las doctrinas religiosas.

Ahondados en otro sentido, los problemas de responsabilidad pasan a ser lo que podrían denominarse problemas de mecánica social. Habiéndose dado soluciones satisfactorias a los problemas de teoría, ¿cómo deben completarse esas soluciones? ¿Qué formas de organización, qué particulares procedimientos administrativos y concretamente qué formas jurídicas y relaciones personales es más fácil que conduzcan al fin apetecido?

El siguiente ensayo sobre la "responsabilidad de la administración pública", proporciona una perspectiva histórica y teórica acerca de los problemas de responsabilidad en el moderno Estado democrático. El autor es John M. Gaus, que ha sido presentado anteriormente como autor de *American Society and Public Administration* (La sociedad norteamericana y la administración pública). El profesor Gaus muestra una vez más aquellas cualidades de vitalidad, profunda visión y equilibrio que han dado un valor especial a sus escritos sobre administración pública.

La responsabilidad de la administración pública.

JOHN M. GAUS

La contribución de los Estados Unidos a la idea de la responsabilidad en la administración consistió en exigir al jefe del poder ejecutivo -y después a muchos jefes ejecutivos de menor categoría- la sumisión directa o indirecta al voto popular. En el tiempo de la Revolución y de la redacción de la Constitución que la Revolución hizo necesaria, no se había establecido todavía en los viejos Estados de Europa, incluyendo a la Gran Bretaña, la responsabilidad de los principales funcionarios ejecutivos con respecto a la legislatura. Desde luego, en la misma década de la Revolución, Edmundo Burke, en su *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, expuso por primera vez una sólida teoría del gobierno de partidos en que la responsabilidad por la dirección correspondía a los jefes de los partidos que contasen con mayoría en la legislatura. Cuando los dirigentes norteamericanos separaron del rey de Inglaterra la responsabilidad de su gobierno, no transfirieron la responsabilidad del poder ejecutivo a las nuevas legislaturas que crearon. Así se

o De *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), págs. 26-44. Abreviado. Reproducido con autorización de la Imprenta de la Universidad de Chicago.

desarrolló una especie de triple responsabilidad en nuestra administración. Esta se veía como responsable ante el pueblo a través del jefe elegido del poder ejecutivo. También es responsable ante los tribunales ordinarios por la observancia de las disposiciones legales, tanto procesales como sustantivas de nuestra fundamental ley constitucional y del derecho estatuido, al cual debe la administración su establecimiento y sus facultades para actuar. Al paso que la responsabilidad frente al pueblo se hace efectiva por medio de las elecciones, y frente a los tribunales por medio de la revisión judicial, practicada por diversas formas de procedimiento. La responsabilidad frente a la legislatura, aunque no tan clara y completa como resulta en la forma del sistema de gabinete que ha revestido en Europa, particularmente en Francia e Inglaterra, se hace efectiva de todos modos a través de medidas financieras, y la regulación del establecimiento y la organización de la administración por disposiciones legales, a través de investigaciones legislativas y de la confirmación o ratificación de las personas designadas para los cargos.

La aparición del sistema de partidos ha añadido una nueva complicación. Si bien en teoría puede sostenerse que la elección popular de un jefe ejecutivo hace a la administración responsable ante el pueblo directa e indirectamente, también esta responsabilidad se hace efectiva por medio de la acción de la legislatura con sus leyes y otras formas de mando, en realidad el **arbitrio** inmediato es un partido o un mecanismo faccionario. Esta situación es análoga a la que prevalecía en el sistema medieval, cuando una responsabilidad teórica del gobierno para con Dios se hacía en realidad efectiva -cuando se **hacía** efectiva- por un papado que tenía sus propios intereses.

No es ésta la única complejidad. La responsabilidad de una persona dedicada al servicio civil frente a la jerarquía de sus superiores -frente a la legislatura, a los tribunales, a los ciudadanos en general- es confusa. ¿Entran a colación los actos privados en una disputa discrecional o ministerial? ¿**Lleva** consigo el caso una cuestión política? ¿Es el servidor público, titular de un cargo o un empleo? ¿Es él responsable por una cosa mal hecha, o lo es su patrono, el Estado? ¿Es la función que esté realizando, gubernamental o un privilegio suyo? Así como los tribunales administrativos franceses han sentado un criterio jurídico con que se ha dado cierta delimitación a esas cuestiones, nuestro sistema jurídico es, cuando menos, complejo y confuso.

Así pues, el concepto de la responsabilidad de la administración pública, después de este desarrollo de los siglos no está claramente precisado ni es consistente. Son tales hoy en día las funciones características del gobierno, que ni el electorado ni la legislatura pueden expresar detallada y concretamente las orientaciones específicas que deseen que siga la administración. Supongamos, por ejemplo, que quisiéramos regular el cine o la radio en **interés** de la moral pública. No el electorado ni la legislatura pueden anticipar la clase de situación para la cual habrían de tomarse disposiciones detalladas. Si suponemos que, al menos, fuera posible someter la actuación de la administración a una revisión judicial, entonces nos encontraríamos con nuevas dificultades. Ni el electorado ni la legislatura, en su deseo de regular el cine en **interés** de la moral pública, pueden ir mucho más allá de fijar un principio general que baya de aplicarse a todos los casos concretos por un personal

administrativo que examine previamente toda película que los productores traten de presentar al público. Si esos productores se sintieran agraviados por lo que considerasen un abuso de aquella facultad discrecional dada por el electorado y la legislatura a los funcionarios administrativos, la teoría es que podrían recurrir a los tribunales para que se revisase aquella decisión. Si el poder delegado en la autoridad administrativa es demasiado general, la teoría es que puede atacarse como una delegación anticonstitucional de la autoridad legislativa a la ejecutiva.

¿Pero qué es lo que ocurre en realidad? Contrastando con esta situación, con la alegación de que el principio general establecido en la leyes tan amplio que confiere prácticamente facultades legislativas, la Suprema Corte ha sostenido, por conducto de uno de sus miembros, que en todo caso tales principios generales deben interpretarse de acuerdo con "el sentir y la experiencia de los hombres". Así pues, cabe preguntar de nuevo cuáles es la responsabilidad que actualmente tiene el administrador, en vista del abandono por el electorado, la legislatura y los tribunales, en tantos puntos, de la facultad y la función de precisar la política que deba seguirse. Si bien recientes sentencias de los tribunales han combatido esta tendencia, la índole de nuestros problemas de gobierno impide su reversión.

Desde luego, no es ni conveniente ni posible que el electorado determine la política que haya de seguirse, a no ser de la manera más general y en las menos ocasiones posibles. Todo lo más, ha de limitarse a indicar cuál de los diversos jefes políticos en competencia prefiere que ocupe un cargo durante un determinado periodo. Esto significa por lo que respecta a la responsabilidad de la administración para con el electorado, que será en el mejor de los casos, vaga e imprecisa. En la siguiente elección tendrá el electorado una noción general sobre si fue o no aceptable la administración de los asuntos públicos durante el precedente periodo electoral, en comparación con lo que podría ser bajo la alternativa del jefe político rival durante el periodo electoral siguiente. Entonces se elige a los que ya están en el poder o a los que están fuera de él. Hay aquí un elemento de responsabilidad que no puede ignorarse, y que debe permanecer como atributo esencial de todo sistema de gobierno representativo. Pero habrá que convenir en que esta forma de responsabilidad es, en todo caso, muy general y, en definitiva, difícil de manejar, a menos que se dé vida a otras formas de responsabilidad por medio de las cuales pueda hacerse real y efectiva la definitiva responsabilidad de la gran masa de servidores públicos frente al Estado como un todo.

Las legislaturas se hallan en una posición más adecuada para dar contenido y significado a la responsabilidad que la Constitución les asigna. Es cosa generalmente admitida entre las personas que se dedican al estudio de la administración el que, en general, las legislaturas han hecho más mal que bien con una regulación detallada de la organización administrativa. Las legislaturas se han visto obligadas, por la índole de los problemas sobre los que legislan, a conceder amplia discrecionalidad a la administración en la ejecución de sus disposiciones legales. Esto ha sido un hecho, fuera cual fuese el partido que tuviera mayoría en la legislatura, y fuera cual fuese el nivel cultural del Estado. Fue durante la administración de Harding, por ejemplo, cuando

el Congreso confirió al presidente la facultad de elevar o rebajar los derechos de aduana oída la opinión de la Comisión Aduanera, de acuerdo con los cambios en las diferencias del costo de producción entre los Estados Unidos y cualquier país extranjero. No hace falta ser un economista eminente para saher que las diferencias en el costo de producción no son cosa bastante claras para ofrecer un molde utilizable que pueda aplicarse imparcialmente. Durante los últimos años se confirió a una dependencia administrativa británica, una parecida amplia facultad discrecional sobre derechos de aduana. En 1934, la Reciprocal Tariff Act (Ley de Reciprocidad Aduanera) concedió a un presidente demócrata la facultad de celebrar convenios, internacionales sobre tarifas aduaneras. En ambos países, dicho de otro modo, las legislaturas, sin tener en cuenta intereses de partido, han concedido al poder ejecutivo un amplio margen de poder para modificar los impuestos, poder que históricamente le disputaron al poder ejecutivo al costo de la guerra civil. Esta política es todavía más sorprendente en muchos campos de la regulación gubernamental forzada por los progresos científicos y técnicos. Con todo, el aumento en la intervención gubernamental experimentado en los últimos cien años, ha sido necesario desenvolver una forma de intervención en que se pudiera dar la importancia debida a un sutil y flexible ajuste de un principio general consignado en la ley a las peculiares circunstancias de un comercio, una localidad y otro cúmulo de factores diferenciadores. Así pues, la responsabilidad de la administración para con la legislatura, aunque no tan vaga como para con el electorado, no por ello está mejor ajustada a la política general, y es, al fin y al cabo, la aplicación concreta lo que cuenta para el ciudadano corriente, afectado por la ejecución de la ley de que se trate.

El tiempo ha tratado duramente no sólo la responsabilidad de la administración para con el electorado y la legislatura, sino que también ha metido una mano *non sancta* en la responsabilidad para con los tribunales. Desde luego, se han creado ciertas dependencias administrativas a fin de evitar las inconveniencias del trato judicial de los problemas relativos a la administración, y fácilmente podremos ver más acerca de ese traspaso. Tenemos, por ejemplo, el florecimiento de especiales agencias administrativas, tales como las que se ocupan del problema de los accidentes del trabajo. Probablemente tendremos el desenvolvimiento de dependencias administrativas que sustituyan la labor de los tribunales de justicia en relación con los accidentes de automóvil y los problemas de tránsito en general. La ventaja de que ciertas cuestiones reciban trato administrativo, ya obliados por los progresos técnicos, como ocurre con los transportes, resultar. imposible si los casos de controversia hubieran de ser generalmente tramitados de nuevo por los tribunales de justicia. Si esto ocurriese, como apuntó un acosado miembro de la Suprema Corte de los Estados Unidos, "habría que parar las ruedas del gobierno". Ello se debe, desde luego al deseo que tenemos de aprovechar la ventaja de los conocimientos especiales que la experiencia proporciona a los expertos, y de la sencillez y economía de la investigación y el procedimiento de la dependencia administrativa, y por ello se han transferido a los nuevos tribunales administrativos muchos problemas de regulación. Ello ha motivado que se ampliase considerablemente el margen de discrecionalidad en que se acepta en forma definitiva la decisión de la autoridad administrativa.

Desde luego, pueden los tribunales en ocasiones intervenir para "revisar *el proceso*". Pueden intervenir de cuando en cuando para juzgar con respecto a lo que la ley exige, acerca de los factores que debe tener en cuenta el administrador para la valuación o estimación en términos generales. Mas, en la labor cotidiana de la mayor parte de agencias o dependencias administrativas suele ser definitiva la resolución administrativa.

Pero, cabe preguntar, ¿por qué nos preocupa el problema de la discrecionalidad administrativa en nuestro estudio acerca de la responsabilidad de la administración? La conexión entre esos dos aspectos de la administración aparece con toda claridad si examinamos los argumentos expuestos por Brand Whitlock en su estudio de *The Enforcement of Law in Cities* (Cumplimiento de la ley en las ciudades). En este librito el ex alcalde de Toledo, estudia el difícil problema del cumplimiento de las leyes que puedan estar en pugna con los criterios habituales relativos a las bebidas alcohólicas y la observancia del domingo. Sabemos que es un hecho frecuentemente repetido que los sistemas o políticas que se siguen para hacer cumplir tal legislación varían considerablemente dentro de una misma zona política, bajo diferentes administradores. ¿Ante quién es responsable el administrador de esta situación? Se admite el supuesto de que no es responsable ante la autoridad legislativa, ya que se acepta con aplauso la gran flexibilidad que prevalece en cuanto a la aplicación de los preceptos legales. Si, entonces, decimos que es responsable frente al electorado, nos encontramos con la pregunta de que frente a qué parte del electorado. Y si finalmente decimos que, en todo caso, es responsable frente a los tribunales en esta materia, nos encontramos con una larga serie de actitudes adoptadas acá y acullá por los tribunales, los cuales tratan de eludir este problema apartando de su jurisdicción aquellas cuestiones que ellos califican acomodaticiamamente de política...

En un Estado en que las facultades del gobierno se entremezclan enredadas con las de la industria, el comercio y las finanzas, no operan debidamente las tradicionales moderaciones o restricciones de la discrecionalidad del administrador consistente en hacer a éste responsable frente al electorado, los tribunales y el poder legislativo. El perjudicial sistema del hecho consumado se adopta mucho antes de que una revisión pueda reparar el daño causado. Solamente puede lograrse una justicia sustantiva en el lugar y momento en que se decide la política que va a seguirse y ésta se traduce en hechos, está presente y se hace sentir el interés que podría resultar perjudicado. Y más significativo todavía es el hecho de que la administración pública tiene cada vez más empeño en ver que dicho interés esté organizado, de suerte que pueda resistir al poder coercitivo. Se ha concedido a los obreros la facultad de organizarse y el Estado vigila las elecciones a fin de garantizar su rectitud. El Estado ha tenido que crear organizaciones de consumidores y ha incluido entre ellas el reducido número de las que se ajustan a los intereses y punto de vista del consumidor, combinándolas con la administración cotidiana. Así, por fin, se resuelve este fundamental problema de la formulación de las políticas que habrán de seguirse evitando el choque de intereses de grupo, que quedan conciliados en la textura de la administración debido a la deficiencia de las formas tradicionales de exigir la responsabilidad administrativa.

El esfuerzo por establecer... dependencias allí donde puedan ser consultados los grupos de intereses directamente afectados y los administradores puedan tener en cuenta su responsabilidad frente a aquellos no es, desde luego, el único esfuerzo realizado para resolver el problema de la responsabilidad. En una interesante revisión del personal empleado en asociaciones privadas y grupos de interés y de sus representantes para colaborar con la administración pública, Lane Lancaster observa que:

..... gran parte de nuestra administración pública está condicionada por la actitud de las llamadas asociaciones privadas... de hecho una parte importante es dirigida por dichas organizaciones... El trabajo de la sociedad es realmente una labor de colaboración; ésta no se lleva a efecto por las dependencias "públicas" si, al emplear este término, tenemos la idea de mandos soberanos que hay que aceptar de buen o mal grado. Y una visión realista del mecanismo administrativo de un Estado revela no un grupo oficial de un lado y un público obediente de otro, sino una situación en la que la comunidad, en su necesidad de asistencia, acude a quienes tienen competencia y confianza, haciéndolos funcionarios públicos, una responsabilidad social que de hecho no se incrementa porque se le dé un carácter oficial..."

La autoridad, en fin; es consecuencia del acertado ejercicio de una función; el papel del administrador es lograr una conciliación de intereses en juego y requiere que se gane el consentimiento de la gente por la acumulación de conocimientos exactos e importantes.

Al seguir el rastro de estos cambios institucionales puede parecer que se ha perdido de vista al solitario servidor civil en quien, en último análisis, recae la responsabilidad. Si, aun no habiendo necesidad, se ha concedido tan amplio margen de facultad discrecional a una organización administrativa, ¿cuál ha sido la suerte de aquél? ¿Le corresponde ese poder discrecional? De ser así, ¿ante quién es responsable? Tradicional y legalmente ha sido responsable ante su funcionario superior y ante la ley. Pero aquí, también, existe la tendencia a hacer que el jefe político dependa de su plana mayor, ya que la índole de los problemas exige cada vez más una experiencia y una preparación que el jefe político raramente posee. Así como la administración ha sido invadida por el grupo de intereses, a fin de asegurar una efectiva responsabilidad al conocimiento y la experiencia de los grupos más afectados, así el servidor civil individual ha de pensar al menos si no necesitará cierta protección de una manera organizada para la responsabilidad que sus conocimientos y preparación profesional hacen recaer sobre él. La responsabilidad del servidor civil a las normas de su profesión, en lo que esas normas puedan afectar al interés público, merece el reconocimiento oficial. Así, a través de su funcionario superior, y a través de los comités consultivos de los grupos interesados relacionados con su departamento, es como se hace efectiva su responsabilidad ante el electorado y la legislatura; al paso que a través de alguna organización representante de los servidores civiles y de los grupos profesionales entre los que fue reclutado, es también reconocida su responsabilidad para con una profesión.

En los últimos años se ha librado un combate en varios periódicos literarios de los Estados Unidos, entre varios bandos acerca del uso del término

"humanismo". Una agresiva facción, defendiendo su propio estilo de humanismo empleó la expresión de "el freno interno". Sin adoptar nosotros posición alguna en la contienda literaria, podemos, al menos, aprovechar esta expresión para aplicarla en el presente estudio. Ciertamente en el sistema de gobierno que está surgiendo ahora, una importante clase de responsabilidad será aquella que el servidor **civil** individual reconoce que debe a las normas y a los ideales de su profesión. Este *es su* "freno interno". No *es éste* una actitud tan nueva o rara como el común de las gentes parece suponer. Hace más de un cuarto de siglo, John R. Commons, en un estudio sobre "Sindicatos de empleados públicos", hacía observar que:

"... en este país, con el sufragio universal, el hombre que trabaja en un empleo público no necesita recurrir a la huelga. Integra una camarilla y marcha juntamente con los políticos. Cuenta con el sufragio. No podemos prescindir de la organización. *Esos* empleados se organizarán, de una manera u otra. La verdadera solución consiste, no en tratar de destruir las organizaciones de servidores públicos, sino en darles reconocimiento oficial, para confiarles una parte de la administración de su departamento, y entonces sujetarlos a esa responsabilidad..."

Un ejemplo que puede proporcionar el profesor Commons, tomándolo de la administración de Seth Low en la ciudad de Nueva York, es la valiosa cooperación en el mejoramiento de la administración logrado por medio de la organización de los empleados Street Cleaning (barrenderos), estimulada por el coronel George Waring, distinguido ingeniero, miembro de la junta municipal. Gracias a la actuación de diez miembros de la Junta de conferencias, que incluían a cinco jefes ejecutivos de negociado y cinco oradores elegidos por la organización de los empleados, cosa de mil cien injusticias o motivos de queja, que habrían sido material apropiado para que un jefe de facción local hubiera dado desarrollo a una organización irresponsable, fueron tratados con sujeción a un procedimiento que estimuló una nueva y creadora actitud por parte de los servidores civiles con respecto a su trabajo. Hay que sentirse inclinados a estar de acuerdo con la afirmación del profesor Commons cuando dice: "Yo considero que este invento del comisionado Waring en el Departamento de limpieza de calles de Nueva York, es la **más** importante contribución práctica que se haya aportado a la reforma del servicio civil en un gobierno democrático." La declaración acerca de la política sobre empleados adoptada por la Autoridad del Valle del Tenesí, es un ejemplo reciente del mismo principio.

Durante los últimos veinticinco años encontramos muchas otras muestras del progreso de este nuevo tipo de responsabilidad en la administración pública. Tenemos, por ejemplo, la aparición de nuevas profesiones tales como la de los trabajadores sociales. La Asociación Norteamericana de Trabajadores Sociales (American Association of Social Workers) ha combatido durante muchos años por elevar los niveles de adiestramiento, reclutamiento y condiciones de trabajo de los trabajadores sociales en todos los Estados Unidos. Una relativamente nueva profesión de esta clase tiene especial dependencia del "freno interno", del orgullo de sus miembros por llevar al cabo trabajos de

iniciación y por fomentar, por propia iniciativa, más elevados niveles de todas clases, puesto que el público en general y el término medio de sus representantes en una junta profesional o en una legislatura es de suponer que tengan muy poco conocimiento de las posibilidades y condiciones en este campo. No menos sorprendente es el surgimiento de esfuerzos por mejorar la administración desde dentro, tales como los realizados por muchas ligas estatales de municipios federados en la American Municipal Association (Asociación Municipal Norteamericana), la International City Managers' Association (Asociación Internacional de Presidentes Municipales) y grupos parecidos; o la valiosa cooperación en el mejoramiento de la administración lograda por el Servicio de Salubridad Pública de los Estados Unidos, por medio de sus reuniones mixtas y del intercambio de estudios e informes logrado a través de publicaciones y de otros medios con los funcionarios de salubridad pública estatales y municipales...

No hemos alcanzado, ni mucho menos, los límites de las posibilidades de la experimentación en los viejos tipos de responsabilidad. Desde luego, tan solo estamos comenzando el cuidadoso estudio de cuestiones de opinión pública y problemas de responsabilidad política en términos generales. Pero a medida que va aumentando la discrecionalidad administrativa van haciendo falta mucho más eficaces métodos e instrumentos de educación cívica y fiscalización política. Puede ser que en los Estados Unidos, por ejemplo, encontremos conveniente la vuelta al sistema de partidos y de responsabilidad política del periodo anterior a Jackson, en que la organización de los partidos estaba fundada en los miembros del partido que tenían representación en la legislatura elegida y en posiciones ejecutivas, es decir, aquellos que tenían responsabilidad con facultad legal para hacer buena aquella responsabilidad en la legislación y la administración del momento. Tal división de organización de partidos sería una mejora sobre el actual sistema de convención, y se podría conservar el uso de una elección primaria como un medio de fiscalización general sobre el personal seleccionado para representar al partido en aquellos cargos. Esto merecería las legítimas críticas dirigidas contra **la** excesivamente limitada y rígida clase gobernante que desplazaron las convenciones de partido, pero evitaría los todavía más graves aspectos de irresponsabilidad debida a las complicadas componendas de convención y comité dentro del partido, que introdujo el movimiento [acksoniano, Además, podría sin duda mejorar considerablemente las relaciones entre la administración y la legislatura en el sentido de clarificar sus respectivas partes de responsabilidad. Aquellos de nosotros que, Quizá indebidamente, hemos criticado nuestro propio sistema podemos advertir que los países parlamentarios están también descontentos en este punto. El ex senador Bronson Cutting propuso, en la Conferencia Progresista, celebrada en Washington en 1931, que en vista de la amplia delegación de poderes hecha por el Congreso a favor de las dependencias administrativas, debería establecerse un comité mixto permanente del Congreso, para vigilar **la** aplicación por las autoridades administrativas de aquellas disposiciones generales. Estas y otras proposiciones detenidas que podrían mencionarse tienen un gran valor, ya que con estos **procedimientos llevados a la** práctica, podrían reducirse los riesgos de un **estrecho** y **egolsta** profesionalismo en el servicio civil.

Puede haber nuevos acontecimientos en el campo de la posible revisión judicial por medio de la cual la responsabilidad del servicio civil y del departamento administrativo respectivamente, o del Estado, puede depurarse ya por los tribunales ordinarios, ya por tribunales administrativos especiales. Tocamos brevemente estas materias, no porque carezcan de importancia, pues es en la actitud del servidor civil como individuo hacia su trabajo y su profesión, como parte integrante de la compleja sociedad que va tomando forma a su vista, donde ha de explorarse el más importante aspecto de la responsabilidad en este periodo de expansión del Estado.

La nota de un sentido de cuerpo que abarque toda la organización administrativa puede encontrarse no sólo en el gobierno tal como generalmente se emplea esta expresión, sino también en los gobiernos suplementarios y en los servicios civiles del comercio y la industria, especialmente allí donde las presiones internas de los grupos participantes han proporcionado regulares y permanentes canales a través de los cuales pueda comprobarse y ajustarse. Jennie Tumer, en su estudio sobre "Democracia en la administración" ha hecho hincapié en esto, como hicieron Commons, Perlman y otros autores dedicados al estudio de las instituciones económicas. Lo mismo que los funcionarios de la cancillería medieval constituyeron una especie de gremio, limitando así la arbitrariedad discrecionalidad del rey o de los ministros, así el mecanismo de la discusión sobre horas, salarios y condiciones de trabajo en la industria textil, por ejemplo, eleva las casuales relaciones entre patrono y obrero a una especie de relación jurídica de trascendencia pública entre personas que asumieron la responsabilidad de llevar adelante una empresa mixta que tiene repercusiones de carácter público. "El Estado es como son sus funcionarios", dice Dewey. El hecho de ser un funcionario tiene sus be-moles, que pueden advertirse también en una economía y sociedad inter-dependiente siempre que en ella se haya logrado cierta estabilidad y seguridad, cierta contingencia de una especie de derecho de propiedad a un cargo debidamente desempeñado. A menos que se estimule este sentido de responsabilidad, será incompleta, negativa y externa la responsabilidad de la administración...



El siguiente ensayo sobre "Medición de la responsabilidad administrativa" de Arthur A. Maass y Laurence I. Radway, del Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard, se extiende a las mismas cuestiones que el profesor Gaus en el ensayo precedente. La manera de tratar el asunto y el estilo son muy diferentes, pues presentan no una revisión y un comentario, sino una enumeración y una argumentación.

Tal como se indica en el ensayo del profesor Gaus, la exposición razonada y los métodos para lograr responsabilidad en la administración en el moderno Estado democrático son diversos y, hasta cierto punto, confusos y contradictorios. Responsabilidad ante el pueblo en general, frente al pueblo organizado en "grupos de

intereses", frente al cuerpo legislativo, al jefe ejecutivo, a los partidos políticos, al espíritu profesional y normas éticas, y ante los tribunales; todas estas responsabilidades forman parte del sistema político norteamericano tal como funciona en la actualidad. Este ensayo, advirtiendo su diversidad y contraposición, trata de establecer criterios de responsabilidad y examina los valores relativos de los varios tipos de responsabilidad.

El trabajo está estrechamente entretejido. La argumentación debe, de hecho, apreciarse como si se tratara de una demostración en geometría. No obstante, cada párrafo está erizado de argumentos.

¿Se hallan los autores en terrenos sólidos ideológica y metodológicamente? ¿Es "acertada" la forma de tratar cada tipo de responsabilidad? ¿Esboza criterios que puedan utilizarse "sobre la marcha"?

Medición de la responsabilidad administrativa o

ARTHUR A. MAASS y LAURENCE I. RADWAY

Método de acceso al tema

El siguiente estudio es un esfuerzo, aunque de tanteo e incompleto, para establecer criterios que sean útiles en la determinación de hasta qué punto se conduce cualquier dependencia administrativa como instrumento responsable de gobierno. Su finalidad primordial no la constituye cuál sea la mejor manera de sostener el estado de ánimo resultante de una conducta administrativa responsable. Lo que aquí interesa principalmente es apreciar los grados de responsabilidad sobre la base de criterios aplicables a determinadas dependencias en funcionamiento.

Mucho es lo que se ha escrito acerca de los "principios" de la responsabilidad administrativa. Los especialistas se han lanzado a animadas controversias sobre su índole y validez. Pero esos principios son con frecuencia ambiguos, y aunque incompatibles unos con otros, resultan muchas veces igualmente aplicables a la misma situación administrativa. Se cree por tanto conveniente usar el más modesto lenguaje al hablar de "criterios" de responsabilidad, algunos de los cuales pueden seguramente chocar con otros, pero todos ellos deben ser sopesados y aplicados juntamente en cualquier intento por calibrar la responsabilidad de una determinada dependencia administrativa.

Desde luego, esos criterios no se han formulado *in vacuo*. Se basan en ciertos puntos de vista o predisposiciones que es necesario explicar. Necesariamente esas predisposiciones están vaciadas en términos normativos, pero se consideran como instrumentos para la tarea, no como dogmas perdurables. Especialmente se refiere el análisis a la organización federal en gran

• De *Public Administration Review*, vol. 9 (verano de 1949), págs. 182-192. Reproducido con autorización de los autores y de *Public Administration Review*.

escala en el contexto de la sociedad norteamericana contemporánea, y este contexto está tomado para incluir tanto el gobierno constitucional en su forma presidencial como la ideología democrática que prevalece en la actualidad.

Responsabilidad. Visión general e histórica

Para apreciar la índole y la importancia general de la responsabilidad administrativa es necesario comprender el significado de la burocracia en el Estado moderno. Lógicamente, desde luego, el gobierno constitucional presupone una burocracia en funcionamiento; pues mientras no exista una maquinaria administrativa será inútil esforzarse por sujetarla a la influencia y fiscalización popular. Pero más que esto, la burocracia es el verdadero meollo de la democracia constitucional en el sentido de que ningún gobierno moderno podría sobrevivir largo tiempo sin una eficiente organización administrativa. "No; . . . es cuestión de optar entre democracia y burocracia, entre constitucionalismo o administración eficiente, sino por una combinación de ambas cosas, un equilibrio entre ellas, en fin, una burocracia responsable."

Históricamente la responsabilidad de los funcionarios se ha hecho cumplir más frecuentemente, y quizá más fácilmente, por medio de sanciones religiosas más que por sanciones seculares. La única manera de eludir la responsabilidad religiosa y los frenos que comporta consiste en emanciparse de las creencias religiosas. Esto es lo que ocurrió en la Italia del Renacimiento. Pareció allí necesario desviarse de las normas religiosas para hacer frente a las exigencias prácticas del gobierno. Se actuaba en nombre de la *raison d'état* o razón de Estado. La mentalidad cristiana, pendiente todavía de sus tradiciones ideológicas, trataba de justificar tal conducta haciendo una divinidad del orden político. En el siglo XVII, el gobierno por derecho divino y responsable ante el mismo, pasó a ser el gobierno bajo reyes por derecho divino y responsable ante los mismos. Este sistema se resume con la expresión de "constitucionalismo moderno", que es esencialmente "un esfuerzo por lograr una conducta responsable en los asuntos públicos sin sanciones religiosas".

La democracia constitucional trata pues de someter la burocracia a normas seculares. Y la responsabilidad administrativa bajo un régimen tal ha sido considerada como la total suma de prácticas constitucionales, reglamentarias, administrativas, judiciales y profesionales por las cuales están los funcionarios públicos constreñidos y regidos en sus actos oficiales. Pero no es posible identificar los *criterios* para medir la responsabilidad administrativa con base en tales expresiones generales. Se hace, pues necesario relacionar el concepto general de responsabilidad con las funciones específicas del poder es decir, responsabilidad ¿ante quién?, y del propósito, responsabilidad ¿por qué?

¿Responsabilidad por qué?

Formulación de supuestos: Una dependencia administrativa debe ser responsable por la formulación, así como por la ejecución de la política pública.

Fue popular en tiempos pasados entre las personas consagradas a las ciencias políticas en Norteamérica, suponer que los funcionarios administra-

tivos eran responsables solamente por la ejecución de la política y en modo alguno por la formulación de la misma. La distinción entre hacer política y ejecutarla puede tener una gran dosis de valor práctico como una materia relativa. Aceptando tal distinción hemos podido, por ejemplo, desarrollar muchas de las técnicas detalladas para el manejo de personal, presupuestos y otras funciones relacionadas dentro del gobierno. Pero como forma absoluta, toda distinción semejante entre política (el hacer política) y administración (el ejecutar la política) es contraria a la realidad y conduce a un análisis incompleto, si no incorrecto, de la conducta de un gobierno responsable. La política pública va siendo formada a medida que va siendo ejecutada. La política y la administración no son dos procesos que se excluyan mutuamente; son más bien dos aspectos estrechamente ligados de un mismo proceso.

De dos maneras tienen las jerarquías administrativas una profunda influencia en la formulación de la política pública: *a)* en el ejercicio de las facultades discrecionales concedidas para las operaciones cotidianas; *b)* en el proceso de desenvolvimiento de propuestas concretas que se someten a la consideración legislativa.

Con respecto a las operaciones cotidianas, el grado hasta el cual determine la política una dependencia administrativa depende en gran parte de la índole de las facultades discrecionales que la legislatura haya concedido a la dependencia. Tales facultades pueden clasificarse de acuerdo con la disposición de la legislatura relativa a su mandato:

a) Discrecionalidad técnica. Aquí la legislatura determina los resultados deseados o supone que el administrador los conoce. Su mandato es claro, y el administrador desempeña el papel de un experto técnico al cumplirlo.

b) Discrecionalidad en planeamiento social. Aquí la legislatura no sabe con precisión detallada cuáles son los resultados que desea. Su mandato es vago o general, y el administrador está autorizado tanto para elaborar normas de acción definidas cuanto para proyectar metas para las actividades gubernamentales.

e) Discrecionalidad en conciliación de intereses. Aquí la legislatura lo que en realidad pide al administrador es que acabe con un desacuerdo político. Su mandato es como un poder para pleitos y el administrador adquiere una cierta discrecionalidad para mediar y para facilitar las negociaciones entre grupos influyentes.

Las jerarquías administrativas pueden también formular proposiciones concretas para que la legislatura las apruebe, las enmiende o las rechace. El que desempeñen tal papel ha sido el resultado de cuidadosos estudios del origen de la legislatura en los gobiernos tanto federal como de los Estados. El que desempeñen tal papel es cosa que está siendo aceptada por la mayor parte de quienes se dedican a la política, tanto a la ciencia como a la práctica, aunque el ritual de los políticos de partido parece muchas veces que exija el que se denuncie la influencia burocrática en la legislación. Consecuentemente el administrador tiene la responsabilidad de proyectar una política legislativa que sea clara, consistente, practicable y en consonancia con los valores básicos de la comunidad. Obligación suya es anticiparse a los problemas, idear las políticas alternativas para hacerles frente, calcular

las posibles consecuencias de cada alternativa y, por medio del jefe ejecutivo, transmitir esta información a la legislatura juntamente con sus propias recomendaciones.

El burócrata está especialmente bien equipado para esta labor debido a las oportunidades con que cuenta para desarrollar técnicas y normas aceptadas profesionalmente; su ocasión propicia para observar de primera mano la manera como operan las políticas en la práctica; su capacidad para templar los entusiasmos por las teorías con una sagaz apreciación de lo que es práctico y de lo que no lo es; y su habilidad para representar intereses que no estén bien representados por grupos influyentes organizados, como, por ejemplo, los consumidores.

Responsabilidad frente al pueblo en general

Formulación de supuestos: Una dependencia administrativa no puede y no deberá normalmente considerarse directamente responsable frente al pueblo en general.

Durante el siglo pasado se fomentó la responsabilidad oficial directa frente a todo el cuerpo electoral debido a la exigencia de que muchos funcionarios administrativos fueran elegidos en los comicios. Pero la copiosa votación difícilmente podía proporcionar algo más que una mal definida e intermitente responsabilidad para con el público en general a expensas de una malhadada dispersión de autoridad y una indebida sumisión a intereses privados. La elección popular dio paso por tanto a una integrada administración regida por la facultad de nombramiento directo y el principio de subordinación jerárquica. Otros sistemas para mantener la burocracia responsable ante el electorado, tales como las destituciones, la iniciativa, el referéndum, no dieron buen resultado, y ninguno de ellos se aplica en el gobierno federal. Generalmente se está reconociendo que la fiscalización y dirección directa por parte del público en general no sirve para depurar la responsabilidad administrativa y que la influencia de John Doe * solamente puede ejercerse con eficacia a través de la legislatura, el poder ejecutivo y especiales asociaciones de intereses.

Más recientemente, algunos programas gubernamentales han venido a depender para su administración, en forma significativa, de la cooperación voluntaria del público en general. Buenos ejemplos de ello son el servicio con facultad de escoger y el racionamiento de los consumidores. En tales casos reviste una importancia capital la función informativa de la dependencia del gobierno. El pueblo en general necesita estar informado de los servicios administrativos de que pueda disponer. También debe notificársele lo que se espera de los ciudadanos de conformidad con las normas y los reglamentos del gobierno. El servicio de inteligencia de la dependencia debe a su vez recoger del público las actitudes y los informes necesarios para el acertado desenvolvimiento y ejecución de la política adoptada, es decir,

* John Doe es un nombre supuesto que se utiliza cuando se quiere ocultar el verdadero del demandante en juicios de desahucio y, en general, para ocultar la identidad personal. En el caso presente viene a indicar el ciudadano anónimo, como un "Juan Español". N. del T.

saber "dónde aprieta el zapato", cómo hay que hacer las cosas para que resulten mejor, qué es lo que puede considerarse como rutina o formalismo innecesario, y así sucesivamente. De este modo es posible precisar el criterio para calibrar o medir las responsabilidades administrativas frente al pueblo en general -la extensión hasta la cual se solicita la cooperación voluntaria del público en general para programas cuyo éxito dependa en forma significativa de tal cooperación. La aplicación de este criterio requiere una evaluación de métodos para diseminar, recoger y utilizar el tipo de información a que se hace referencia más arriba.

Responsabilidad frente al pueblo. Grupos influyentes

Formulación de supuestos: Una agencia o dependencia administrativa debe ser responsable para con los grupos influyentes en cuanto sea necesario para nivelar las ocasiones para salvaguardar los intereses, para adquirir conocimientos especializados y para obtener el consentimiento para su propio programa.

Se ha alegado que es responsabilidad de todo el gobierno el libre y efectivo ajuste de los intereses de los grupos. Ciertamente el administrador así como el legislador opera dentro de un contexto de intensa actividad entre los grupos. Desde luego, el legislador confiere muchas veces al administrador una responsabilidad específica para consultar con los grupos y conciliar sus respectivos intereses. Puede hacer esto ya porque el conflicto entre grupos sea tan intenso que él no pueda o no quiera proceder a la necesaria conciliación, o bien porque los casos sean tan complejos que carezcan del tiempo y de la información necesarios para resolverlos y haya por tanto delegado en los administradores la autoridad para formular las normas y los reglamentos necesarios. En uno y otro caso es clara la responsabilidad del administrador: reconocer lo que la legislatura ha requerido de él y realizar sus operaciones de acuerdo con ello. El grado hasta el cual haga esto será, pues, el primero de los posibles criterios de responsabilidad del administrador para con los grupos influyentes.

Pero el administrador deberá indudablemente trabajar con intereses especiales aun en ausencia de un mandato legislativo específico. Su agencia o dependencia y las leyes que él administra suelen ser el resultado de las influencias y rivalidades de grupos organizados. Naturalmente, esos grupos continuarán tratando de que se les oiga en el desenvolvimiento de programas que les afecten, y como el alcance de las actividades del administrador continúa creciendo, la atención de los grupos tenderá a trasladarse del legislador al burócrata, de acuerdo con el adagio "allá donde esté el poder, allí habrá de hacerse sentir la influencia".

La creciente tendencia por parte de los grupos de intereses a participar en la formulación y ejecución de la política, sea cual fuere la disposición legislativa, puede justificarse por, cuando menos, tres motivos: primero, porque es conveniente la representación de tales grupos para nivelar las oportunidades de proteger y fomentar los intereses respectivos; segundo, porque la preparación de regulaciones detalladas sobre materias complicadas requiere un conocimiento exacto que aun el funcionario mejor informado puede que no posea y que pueden proporcionar los grupos de intereses; tercero,

porque la participación de los grupos en las decisiones políticas hace posible que se obtenga la aprobación para el programa de la dependencia. Este último motivo no tiende, desde luego, a suponer que la dependencia haya de tratar de obtener la aprobación a cualquier precio. Los deseos de la legislatura, el jefe ejecutivo y otras dependencias, importantes normas profesionales, y los dictados de la moralidad corriente fijan límites que deben ser respetados en todo programa que pretenda servir al interés público. Pero dentro de esos límites hay un amplio margen dentro del cual puede la agencia procurar el consentimiento o la aprobación anticipándose a la reacción de los grupos de intereses afectados, teniéndolos informados de las actividades de la dependencia, y permitiéndoles ser notificados por adelantado, ser escuchados y ser informados sobre la base de la política emergente. De este modo puede el funcionario evitar disparatados errores; puede resolver las diferencias sin que ninguna de las partes haya de "perder la cara", y puede inspirar a las personas organizadas como grupos influyentes la sensación de que son respetadas y la convicción de que están desempeñando un papel importante en el proceso por el cual son gobernadas.

La eficacia con que cada dependencia cumpla las antedichas obligaciones para con los intereses especiales proporciona los tres criterios de responsabilidad que a continuación se exponen:

a) El grado hasta el cual una dependencia nivele las oportunidades para salvar intereses. ¿Representan los grupos con que trata todos los intereses de importancia afectados por el programa? ¿Se le ha dado a cada uno un trato igual? ¿Se han tomado medidas para cerciorarse de que el vocero del grupo refleja exactamente los criterios de aquellos a quienes pretende representar?

b) La adecuación de los medios empleados y los resultados obtenidos en el logro de los *conocimientos* técnicos que puedan proporcionar los grupos y que sean necesarios para las decisiones políticas.

e) El grado hasta el cual logre una dependencia obtener la aprobación del grupo en el sentido expuesto más arriba. Esto incluye una apreciación de sus métodos y su eficacia al prever la reacción de los grupos interesados a medidas contempladas y al cambiar con esos grupos datos de hecho y actitudes de interés mutuo.

La aplicación de estos criterios, en cuanto llevan consigo una apreciación de los métodos por los cuales una dependencia oficial mantiene contacto con los grupos de intereses, requiere cierto estudio de la *forma* precisa de las relaciones entre la agencia y el grupo de intereses. Muchas veces los grupos están representados en la propia estructura del gobierno, como ocurre cuando se crea una organización para beneficiar a una categoría especial de ciudadanos. La Administración de Veteranos, el Negociado de Mujeres, el Negociado de Asuntos Indios son generalmente citados como tales agencias de clientela. Cuando interviene cierto número de grupos de intereses, muchas veces se recurre a la "plana mayor para punto de vista", es decir, a nombrar funcionarios sobre la base de una especial afiliación vocacional, o de la experiencia. Un sistema más directo consiste en la representación de los intereses en juntas con muchos jefes, y a veces los grupos de intereses están incluso facultados para nombrar miembros de tales juntas. Finalmente,

el poder público puede estar delegado en organizaciones privadas, aun cuando esta práctica no está generalmente de acuerdo con nuestras tradiciones constitucionales.

Pero quizá con más frecuencia los grupos de intereses mantienen meramente una condición asesora o consultiva en sus relaciones con las dependencias administrativas. Aquellos manifiestan sus opiniones en la tramitación de procedimientos legales o menos formales de investigación, notificación y audiencia. Algunas dependencias crean unidades de plana mayor especial, para mantener el contacto con los grupos del exterior y presentar sus quejas y sugerencias. Una técnica frecuente consiste en establecer comités asesores compuestos de representantes distinguidos de los intereses especiales. La experiencia que en tiempos de guerra se ha tenido con tales organismos asesores, especialmente con la junta de producción de guerra y la oficina de administración de precios fue sumamente afortunada, y a partir de tal experiencia se han desarrollado técnicas mejoradas para la utilización de organismos asesores.

Aquí manifestamos una preferencia general en favor de los sistemas de asesoramiento. Hay que dar al administrador un incentivo para que gane el asentimiento del grupo, y la representación del grupo debe ser libre de rechazar o criticar según estime conveniente. Incrustar la representación de intereses en la estructura gubernamental, al menos sobre una base fragmentaria, es invitar a los sumos jerarcas a la supresión de demandas de grupo o de una improcedente responsabilidad derivada de las mismas. Además, la relación de asesoramiento debe ser formalizada o legalizada, ya que una relación informal abre la puerta a una coacción o presión invisible con el consiguiente peligro de una actuación que parezca irresponsable a todos los terceros. Hay que conceder, sin embargo, que esos resultados no se han de producir necesariamente en cada situación; que una preferencia general por la consulta formalizada puede proceder de una aceptación sin crítica de la tradicional ideología democrática, y que cada caso debe examinarse en sus propios méritos. Con este criterio, un descubrimiento de que los grupos influyentes han sido directamente integrados en la estructura administrativa, o en el extremo contrario, que existe una completa irregularidad en la relación entre el burócrata y el vocero del grupo, ha de considerarse únicamente como una bandera roja indicadora de una posible falta de responsabilidad adelante.

Responsabilidad frente a la legislatura

Formulación de supuestos: Una dependencia administrativa debe ser responsable frente a la legislatura, pero solamente a través del jefe ejecutivo y primordialmente para cuestiones importantes de política pública y actuación administrativa general.

Los organismos representativos son la personificación de la teoría democrática, y una administración responsable para con la legislatura es la misma esencia del gobierno democrático. Pero muchos especialistas en ciencia política temen que los organismos representativos vayan perdiendo tanto poder como prestigio debido a la ineludible necesidad de delegar en administradores amplias facultades discrecionales en la iniciación y ejecución de la política

pública. Pero no hay razón alguna por la que la delegación de poderes haya de dar forzosamente por resultado la pérdida de poder con tal que la legislatura idee técnicas para mantener responsable a la administración por el ejercicio de aquellas facultades discrecionales. Si bien es cierto que el Congreso ha perdido poder y prestigio, ello se debe a que el Congreso no haya adaptado su organización y sus procedimientos a las necesidades del momento, no porque tal adaptación sea imposible en sí dentro de nuestra actual forma de gobierno.

Además, se ha indicado ya que el problema del gobierno responsable hoy en día no es tanto el de las relaciones legislativo-ejecutivas como el de las relaciones entre la legislatura y el jefe del poder ejecutivo por una parte, y el de la dependencia administrativa, frecuentement aliada con grupos influyentes y con bloques legislativos, por otra. La dependencia administrativa debe ser responsable en cierto sentido al mismo tiempo frente al jefe del poder ejecutivo y frente a la legislatura. La verdadera cuestión consiste en cómo estructurar esa doble responsabilidad bajo nuestro sistema constitucional. ¿Debe la dependencia oficial ser responsable directamente frente a la legislatura, o debe ser responsable frente a la legislatura a través del jefe del poder ejecutivo?

Los defensores de la responsabilidad directa sostienen que la legislatura crea y delimita las facultades de la dependencia administrativa y aprueba las cantidades de dinero que se le asignan. También, advierten que muchas dependencias ejercen funciones sublegislativas y cuasijudiciales, que ellos creen que habrían de ser revisadas por la legislatura y por los tribunales, respectivamente, y quizá sea esto lo más importante, alegan que la responsabilidad directa de una dependencia oficial no puede terminar con el jefe ejecutivo porque este mismo no puede ser responsable frente a la legislatura en, exactamente, el mismo sentido en que lo es bajo un gobierno parlamentario. En sus relaciones con el presidente, el Congreso no puede imponer la sanción última: la autoridad para obligarlo a dimitir cuando el presidente ha dejado de contar con la confianza del Congreso.

Los defensores de la responsabilidad indirecta alegan que es de suma importancia enfocar la responsabilidad rigurosamente, y que si la legislatura trata de depurar directamente la responsabilidad de cada dependencia, la responsabilidad por la dirección coordinada de los programas de gobierno en amplias zonas de política pública resultará demasiado difusa para ser efectiva. Se alega: *a)* que debe haber unidad de alto mando y claramente trazadas líneas de autoridad en toda organización jerárquica, como es una burocracia pública. La falta de claridad provoca incertidumbre, conflictos e irresolución, haciendo difícil depurar la conducta responsable. Se sostiene que la mejor manera de evitar esto consiste en recorrer la línea de autoridad desde la agencia hasta el jefe del poder ejecutivo y hasta la legislatura; *b)* que la cuidadosa coordinación de los frecuentemente contradictorios programas de diferentes agencias resulta indispensable si quiere evitarse que el funcionario deje de tener una indebidamente estrecha visión del interés público. La legislatura por sí sola no puede llevar al cabo tal coordinación, especialmente si trata de tener a cada dependencia como directamente responsable. En cambio, el jefe del poder ejecutivo, si está asistido por una adecuada plana

mayor, se halla en situación de desenvolver claros y equilibrados programas para sectores de política pública que pueden cruzar a través de las líneas de la organización. También se halla en mejor situación para lograr la efectiva ejecución de tales programas; e) que los legisladores deben tener programas balanceados responsablemente colocados ante ellos para que puedan adoptar inteligentes decisiones políticas. Y es el jefe del poder ejecutivo quien se halla mejor equipado para preparar tales programas y asumir la responsabilidad de presentarlos ante el cuerpo electoral; d) que la legislatura no está equipada para depurar la detallada responsabilidad de muchos funcionarios individuales y dependencias del gobierno. Por otra parte, la interposición del jefe del poder ejecutivo puede reducir la presión sobre la legislatura. Puede idear procedimientos para resolver cuestiones demasiado triviales para la atención legislativa, para acabar con la política de campanario, y para fiscalizar las dependencias ejecutivas de manera que simplifique la tarea de la vigilancia legislativa; e) que la responsabilidad directa frente a la legislatura casi siempre significa responsabilidad directa frente a miembros individuales de determinados comités legislativos que resultan tener jurisdicción. En tales casos es frecuente que la legislatura se encuentre con dificultades para dominar sus atrincheradas y mal coordinadas minorías. Esto es menos fácil que ocurra cuando la legislatura examina políticas integradas que somete a su consideración el jefe del poder ejecutivo; f) que las dificultades de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo bajo un sistema de separación de poderes se reducen por la presentación por el jefe del poder ejecutivo de un programa legislativo de consistencia interna y coherente; g) que las facultades sublegislativas son en realidad semejantes a las facultades que para hacer política tienen las dependencias ejecutivas regulares, y que como tales habrían de ejercerse bajo la responsabilidad directa del jefe del poder ejecutivo, al paso que las funciones judiciales habrían de ser independientes de los poderes tanto ejecutivo como legislativo; h) que un solo jefe ejecutivo responsable para manejar los departamentos de acuerdo con la leyes una parte esencial de nuestro sistema republicano y fue claramente procurado por los autores de la Constitución.

Pesados los argumentos, parece que tienen más razón los defensores de la responsabilidad indirecta. Desde luego, la cuestión se reduce a que si una determinada legislatura quiere fiscalizar directamente cada una de las dependencias oficiales puede hacerlo, pero ha de pagar el precio de ello; la posición general adoptada aquí requiere más bien la evolución de una costumbre de autorreserva legislativa en lo referente a las fiscalizaciones directas. Y esto no quiere decir que haya de privarse a la legislatura de la *autoridad* para prescribir los deberes y los procedimientos de las dependencias administrativas detalladamente. Ni quiere decir tampoco que las exigencias que hoy se dejan sentir por una verdaderamente efectiva responsabilidad reclamen el uso restringido de esa autoridad. La legislatura no puede ni debe determinar una política nacional ni mantener una positiva inspección sobre la rama ejecutiva, a menos que dirija su atención hacia los asuntos de gran importancia y se contente con trazar las líneas generales de la política para la rama ejecutiva. Imponer especificaciones obligatorias y minuciosas para la *organización* y el funcionamiento de la máquina administrativa es ab-

solver "primero al jefe de negociado, después al secretario a cuyo cargo esté el departamento y por último al presidente. . . de parte de su responsabilidad ejecutiva, y en consecuencia el Congreso se cierra la puerta para poder criticar la dirección de los asuntos". Consecuentemente, las dependencias oficiales habrían de ser responsables frente a la legislatura, pero solamente a través del jefe del poder ejecutivo, y primordialmente para las más amplias cuestiones que surjan con motivo de la formulación y la ejecución de la política.

Si una dependencia oficial puede ser fiscalizada eficazmente tan solo cuando el Congreso se ocupa de cuestiones de gran importancia de política integrada, un excelente criterio de su responsabilidad es el acierto con que dicha dependencia, informando al Congreso por medio del presidente, señale las cuestiones de política general que requieren una decisión legislativa y llevan consigo detalles de carácter administrativo. Los restantes criterios de responsabilidad indirecta frente a la legislatura pueden derivarse del proceso de examinar la índole de los asuntos que juntamente proyecten el legislador y el burócrata.

Primeramente, las dependencias oficiales proporcionan a los comités legislativos ayuda profesional y asesoramiento que conduce a la redacción de los preceptos legales. Aquí el criterio de su responsabilidad lo determina el esfuerzo que hagan, proporcionando competente asesoramiento, para estimular la aprobación de leyes que contengan una cuidadosa delimitación de las obligaciones de las agencias y de las autoridades. Un funcionario no puede proceder a un sensato y democrático uso de sus facultades discrecionales a menos que la legislatura le haya indicado la índole general de las normas que deben guiar su actuación, y su responsabilidad es presentar a la legislatura la información profesional de que disponga, a través del jefe del poder ejecutivo, de modo que asegure la inclusión en la ley de normas competentes. Un corolario de este criterio es el grado hasta el cual la dependencia oficial presione para que se proceda a la revisión de disposiciones legales vagas o excesivamente ambiciosas cuando cuente con información técnica para la determinación de normas más satisfactorias. Pero otro corolario es la respuesta de los comités legislativos a las recomendaciones de la dependencia. No obstante, este último criterio no tiene muy extensa aplicación. Se basa en la presunción de que los comités generalmente responden en forma más favorable a la legislación recomendada que incorpore normas profesionalmente determinadas, que a otras recomendaciones. Aun cuando esto pueda ser cierto, hay tantos otros factores que entran en la respuesta legislativa, que habitualmente resultará difícil aislar este que acabamos de mencionar.

En segundo lugar, las agencias están obligadas a acudir ante los comités financieros para presentar sus planes para el año siguiente, dar cuenta de sus actividades y gastos durante el año en curso y el anterior, y generalmente convencer a dichos comités de que son los propósitos de la legislatura los que en realidad guían sus operaciones. La revisión de presupuestos es la más importante de las intervenciones legislativas reglamentarias en la rama ejecutiva. Aunque los cambios en las partidas puedan ser relativamente pequeños, no debe creerse que esta revisión no sea efectiva. Los departamentos y los funcionarios de presupuestos se dan perfecta cuenta de las actitudes legislativas y preparan sus presupuestos para poder hacer frente a las mis-

mas. En esta actividad el criterio de responsabilidad consiste en la eficacia con que la agencia: *a)* informe y justifique el trabajo proyectado, y *b)* informe acerca de lo realizado y rinda cuentas. Una medida colateral es el trato con que se conceda por los comités financieros al presupuesto de la dependencia, pero también aquí hay demasiados otros factores que condicionan la respuesta legislativa para que pueda llegarse a conclusiones muy precisas.

En tercer lugar, la dependencia está continuamente sujeta a investigaciones legislativas, y aunque es posible que no llegue a sufrirlas, la amenaza de una de ellas es una continua presión por medio de la cual asegura la legislatura, que se actúe conforme a sus políticas y cuente con una salvaguardia contra abusos que pudieran perjudicar los intereses de la comunidad. La Dependencia debe estar siempre preparada para responder; su hoja de servicios ha de ser buena, y debe estar siempre preparada para hacerla valer ante la legislatura. El criterio de responsabilidad es así la buena disposición y habilidad de la dependencia para proporcionar a los comités investigadores una relación completa, precisa y clara de sus actividades. También un colateral, que debe usarse con sumo cuidado debido a los caprichos de la "política", es el grado hasta el cual un comité investigador se muestre satisfecho con lo que haya descubierto.

En cuarto lugar, las cuentas de las dependencias oficiales son regularmente objeto de auditorías practicadas por una agencia independiente de la legislatura. El criterio de responsabilidad es aquí evidente por sí mismo.

En quinto lugar, las dependencias dirigen los asuntos con la legislatura lo que implica el nombramiento y remoción de personal, tanto del personal que la agencia nombre directamente como del personal que la misma recomienda al presidente para ser confirmado con el consentimiento del Senado. Los criterios de responsabilidad aquí resultan también difíciles de aplicar debido a la intervención de factores "políticos", pero pueden enumerarse como el éxito de la dependencia al obtener la confirmación de nombramientos que ella haya iniciado de hecho, ausencia de esfuerzos legislativos para impedir o por otros medios quitar o poner obstáculos sobre la remoción del personal de la dependencia, y demostración general de satisfacción legislativa con la plana mayor de la dependencia.

Finalmente, suelen las dependencias sostener una red de contactos informales con determinados legisladores y comités. Tales relaciones son en cierta forma inevitables, y de hecho indispensables. Pero en su forma patológica, un solo legislador o comité puede ocupar una posición de influencia tan predominante en materias que afecten a la dependencia, que impida la responsabilidad frente al resto de la legislatura. Justamente, un criterio final de responsabilidad ante la legislatura consiste en si una agencia mantiene sus relaciones con la misma de manera que evite que una minoría prive en sus asuntos.

Responsabilidad frente al jefe del poder ejecutivo

Formulación de supuestos: Una dependencia administrativa debe ser directamente responsable por su conformidad con el programa general del jefe del poder ejecutivo y por la coordinación de sus actividades con otras dependencias de la rama ejecutiva.

Hasta el punto en que el jefe del poder ejecutivo sea considerado responsable por la legislatura y por el público en cuanto a la administración de un programa de amplitud gubernamental, tratará él a su vez de establecer la responsabilidad de las dependencias administrativas para consigo mismo. Al hacer esto deberá establecer los deberes por los cuales son responsables las dependencias y los medios por los que pueda depurarse esa responsabilidad.

Tanto en la formulación como en la ejecución de programas, las dependencias operan habitualmente de acuerdo con las políticas generales o la filosofía de la administración. Las grandes líneas de tal política suelen ser trazadas por el jefe del poder ejecutivo; pero no puede esperarse que éste disponga una dirección detallada en todas las materias. Tiene derecho a esperar que, dentro de las limitaciones de específicas determinaciones legislativas, adapten las dependencias sus actividades a sus directivas políticas generales y a la amplia filosofía de su administración. El punto hasta el cual se logren tales adaptaciones es un criterio de importancia de la responsabilidad de una dependencia oficial frente al jefe del poder ejecutivo.

Además, casi todas las agencias operan en campos en que también realizan los programas y los intereses de otras organizaciones inmediatamente subordinadas al jefe del poder ejecutivo. Si han de cumplirse los designios fijados por el presidente con el máximo de eficacia, es esencial que todas esas dependencias obren de concierto. Ciertamente, está llegando a ser de buen tono observar que un ejecutivo avezado a las cosas del mundo puede preferir que no se llegue a la completa coordinación de su organización, toda vez que los ocasionales conflictos entre sus subordinados le permiten a él dominar la situación y asegurarse de que los conflictos políticos le sean sometidos a él para su resolución. Pero una decisión para adoptar este extraño sustitutivo de un efectivo servicio de inteligencia debe descansar en el superior, no en el subordinado. Generalmente, una dependencia subordinada al jefe del poder ejecutivo tiene el deber de no emprender una acción que no haya sido cuidadosamente ajustada con otras dependencias interesadas por medio de los procedimientos establecidos para la coordinación. Así, un segundo criterio de importancia de la responsabilidad para con el jefe del poder ejecutivo es el grado hasta el cual coordina una dependencia su trabajo con el de otras dependencias. Un criterio estrechamente relacionado es el grado hasta el cual queden resueltas dentro de la rama, ejecutiva las cuestiones de detalle que sean objeto de discusión y no merezcan la atención legislativa.

Los restantes criterios de responsabilidad para con el jefe del poder ejecutivo se relacionan con los medios para lograr una concertada conformidad con su programa. Llevan consigo técnicas para la organización departamental y aún de más arriba destinadas a proporcionar la jefatura pública. Estas técnicas incluyen no sólo la unidad de alto mando y lineamientos claramente formulados de autoridad, sino también la existencia de efectivos órganos de plana mayor a apropiados niveles en la jerarquía administrativa. En los últimos años se han hecho algunos progresos en el logro de tales elementos de plana mayor, especialmente en los servicios de plana mayor administrativa (presupuestos y personal) y planeamiento a largo plazo. El progreso de la plana mayor general para política ha quedado un tanto retrasado. Bajo la

dirección del presidente, el negociado de presupuestos realiza una función de cámara de compensación central para los programas de las dependencias ejecutivas. Pero aunque esa cámara de compensación haya resultado eficaz en gran número de casos, el procedimiento resulta evidentemente menos adecuado para aquellos casos importantes sobre temas sumamente discutibles. En casos de mayor amplitud o generalidad se han utilizado comités interdepartamentales para evitar los conflictos en cuestiones de política. Pero tales comités, especialmente cuando no están apoyados por el secretariado, resultan con frecuencia anulados por la "facultad de veto" y por la presencia de miembros más interesados en defender sus posiciones que en procurar que se llegue a un verdadero acuerdo.

Más recientemente, ha ido aumentando la general creencia de que la revisión con criterio negativo y minucioso de cada una de las proposiciones que se transmiten de las dependencias al jefe del poder ejecutivo no pueden proporcionar un programa gubernamental integrado en el momento en que boga falta. Se ha puesto de manifiesto que los ejecutivos de más alto nivel necesitan organismos políticos de plana mayor para formular programas generales que las unidades subordinadas no pueden discurrir debido a lo limitado de sus términos de referencia, a la inercia, a prejuicios profesionales o de organización, o a insuficiente información de hechos. Tal plana mayor de política general, sustituyendo las discusiones por la actuación, pueden contribuir a la coordinación antes de que se planteen las situaciones, es decir, por conocimiento previo.

De las consideraciones que se acaban de exponer pueden derivarse los siguientes criterios adicionales de responsabilidad frente al jefe del poder ejecutivo: *a)* la existencia de unidad de alto mando y de lineamientos de autoridad claramente formulados dentro de una dependencia oficial; *b)* la disponibilidad y efectividad de organismos de plana mayor administrativa, comités mixtos de agencias y combinación de otros sistemas para lograr la conformidad concertada con las políticas del jefe del poder ejecutivo; *c)* la extensión y genuina sinceridad de la cooperación de la agencia con la plana mayor, la unión interdepartamental u otros organismos coordinadores, creados por el jefe del poder ejecutivo; *d)* el grado hasta el cual una dependencia se ajuste al programa del jefe del poder ejecutivo en la información transmitida a la legislatura o al público; *e)* en cuanto pueda apreciarse a grandes rasgos, el grado hasta el cual demuestre la dependencia un "sentido de disciplina administrativa" en su conducta.

Responsabilidad frente a la profesión

Formulación de supuestos: Una dependencia administrativa no puede permanecer independientemente responsable de la organización u orientaciones políticas de los partidos políticos.

Si existe en el gobierno federal alguna responsabilidad para con los partidos políticos es sumamente indirecta y puede incluirse entre los criterios anteriormente examinados: Por ejemplo, para algunos fines, puede el partido político considerarse como un grupo de intereses. Además, los partidos políticos dictan la organización de la legislatura y la selección del jefe del

poder ejecutivo y sus más altos auxiliares, de suerte que la manera como se cumpla la responsabilidad frente a la legislatura y al jefe ejecutivo se reflejará allá donde exista responsabilidad frente a los partidos políticos. En contraste con el gobierno de gabinete y la sociedad británica, la estructura del gobierno norteamericano y de la sociedad norteamericana no ha fomentado el desarrollo de la organización o la política de partidos a la que puedan ser consideradas responsables las dependencias administrativas.

Responsabilidad frente a la profesión

Formulación de supuestos: Una dependencia administrativa debe ser responsable del mantenimiento y la aplicación de tales normas profesionales que sean apropiadas a sus actividades.

Una dependencia administrativa debe considerarse responsable por su adhesión a las normas de conocimientos técnicos, pericia y profesionalismo aplicable a la función administrada. En otras palabras, puede decirse que las normas objetivas de actuación profesional constituyen una técnica que asegura una conducta responsable. Cuando tales normas existen, es frecuente que el funcionario sacrifique su preferencia personal ante el empuje de la opinión de grupo profesional. Si dejase de hacerlo habría de soportar una pérdida de categoría profesional o quizá a una actuación positiva por parte de agentes ejecutivos, legislativos o judiciales basada en la aplicación de normas profesionales como medida de conducta.

Es cosa generalmente admitida que la sanción profesional no basta por sí sola para proporcionar una adecuada garantía de responsabilidad en nuestra-sociedad. Algunos hombres de estudio han hecho hincapié en los especiales peligros inherentes a una sólida confianza en las normas profesionales. Se sostiene que no puede haber verdadera responsabilidad a menos que exista alguna obligación para con alguien (X es responsable para con Y por Z), y que esta condición no pueda cumplirse en la relación entre un hombre y una ciencia o por un sentido íntimo de obligación moral. También se teme que la responsabilidad profesional conduzca a la introversión de grupo, a que se dé demasiada importancia a la técnica y la inflexibilidad. Se cree que las tradiciones de dependencias oficial basadas en un sentido de estricto monopolio de los expertos suelen endurecerse en un molde que resiste a todo cambio. Finalmente, está la tradicional aversión democrática contra la eficiencia que es uno de los objetivos de las normas profesionales. La máxima de que "los hombres que piensan primero y sobre todo en la eficiencia rara vez son demócratas" es comida corriente, aunque no muy sabrosa.

Pero la mayor parte de las objeciones expuestas más arriba no son realmente objeciones contra la confianza en las normas profesionales. Son objeciones contra el hecho de que la burocracia tiene muchas veces el monopolio de la pericia en los gobiernos modernos y que el hecho de que sean indispensables administradores con capacidad técnica tiende a hacer autónoma tal burocracia. La profesionalización puede realmente desempeñar un importante papel en la transformación de la casi autónoma burocracia en un instrumento servicial. En cambio, suele la responsabilidad brillar por su ausencia cuando las normas profesionales objetivas o no existen o no se aplican.

Para nuestros presentes propósitos basta con decir que la responsabilidad profesional reconocida por una dependencia oficial debe ser reforzada por la responsabilidad frente a grupos de intereses, a la legislatura y al jefe del poder ejecutivo, y que esto debe hacerse comprender a personas ajenas a la profesión y a la dependencia de que se trate. El que se les haga comprender o no dependerá en parte de la condición que la profesión lleve consigo, es decir, el grado hasta el cual la profesión haya formulado o pueda formular normas que sean generalmente reconocidas y respetadas, y en parte con la prueba de que la dependencia reconoce tales normas y ha tomado las medidas necesarias para asegurar la fidelidad a las mismas por parte de su personal.

Consecuentemente, los criterios para medir la responsabilidad de una dependencia oficial a normas profesionales comprenden: *a)* el grado hasta el cual reconozca tales generalmente aceptadas normas y las utilice para formular políticas y anticipar problemas que un hombre técnicamente calificado sabe que surgirán; *b)* el grado hasta el cual haga un esfuerzo por implantar normas adicionales, especialmente cuando posea casi un monopolio de pericia en su campo, y el grado hasta el cual tales normas obtengan el respeto de las personas profesionales competentes ajenas a la dependencia; *e)* el grado hasta el cual tenga en cuenta la preparación y experiencia profesional de las personas que reclute, avance y políticas de separación; *d)* la índole y extensión de los programas de adiestramiento en el servicio para mejorar las aptitudes profesionales, y *e)* la índole y extensión de su cooperación con organizaciones del exterior que trate de tener a sus miembros al día en avances profesionales y fomentar la devoción a las más altas normas profesionales.

Más allá de las normas de toda profesión u oficio, están también las normas comunes a todo el cuerpo de servidores públicos considerado como un grupo social distinto, es decir, como "burocracia". Estas normas suelen reflejar: *a)* la relación de confianza con que generalmente responde la burocracia a la autoridad política, y *b)* las normas de orden social más amplio. Consecuentemente, en una democracia incluirán los deberes de honestidad, eficiencia, cortesía e imparcialidad en las actuaciones públicas, y la constancia en que la administración, tanto como la política y los procedimientos, sean llevados de acuerdo con los valores democráticos superiores. El punto hasta el que se cumpla con dichas exigencias proporciona el principal criterio de la responsabilidad de los funcionarios públicos considerada desde el punto de vista de una profesión determinada.

Responsabilidad frente a los tribunales de justicia

No vamos a estudiar aquí detalladamente la responsabilidad administrativa ni pueden formularse criterios para este tipo de responsabilidad. El derecho administrativo ha sido recientemente objeto de tantos estudios especializados, que el limitado examen que aquí podría hacerse no añadiría nada a lo ya hecho.

El hecho de no formular criterios por lo que respecta a la responsabilidad judicial no supone que se desconozca la importancia de la misma. Toda

responsabilidad de los funcionarios públicos es, desde luego, responsabilidad según la ley, y en los Estados Unidos es generalmente ante los tribunales ordinarios donde las dependencias administrativas han de demostrar que no abusaron de sus facultades discrecionales, sobrepasaron su jurisdicción o incurrieron en error de ley, de hecho o de procedimiento. Hay que advertir, no obstante, que ciertos abusos administrativos tales como un exceso de papeleo o una conducta ofensiva para con el público escapan a la competencia de los tribunales de justicia. Además, la revisión judicial es en gran parte una comprobación negativa, *post hoc*, y excesivamente ritual encaminada a descubrir la comisión de errores, al paso que la irresponsabilidad administrativa en el Estado moderno es precisamente fácil que surja como consecuencia de errores u omisiones.

Por estas razones es preciso completar la responsabilidad legal de las dependencias administrativas con la que tienen frente al pueblo organizado como grupos de intereses, a la legislatura, al jefe del poder ejecutivo y a fundamentales normas profesionales. Ordinariamente, el análisis de una dependencia genuinamente responsable revelará una muy positiva correlación en todos los criterios examinados en conexión con esas relaciones. Pero tal multiplicidad de responsabilidades puede en ocasiones imponer en una dependencia oficial obligaciones mutuamente contradictorias; y en tales casos, como ya se ha indicado al principio, los criterios de responsabilidad formulados pueden chocar unos con otros. En tal cosa incumbe a la dependencia una responsabilidad residual de probar que siguió una política razonable y actuó de buena fe al buscar una solución del conflicto, fundamentalmente a través del jefe del poder ejecutivo.

INDICE ANALITICO

- Abogados en la administración,
su regulación, 132
su orientación a los clientes, 75
su papel, 249-250
- Adams, C. F., 50
- Adams, Henry, 51
- Adams, J. Q., 50
- Addams, Jane, 46
- Adiestramiento en el servicio, 99
en relación con la clasificación, 303
- Administración, arte de la, 40-42,
109, 292
su alcance y significación, 39-40
ampliación de estudios en, 101
ciencia de la, 40, 97, 101
contribución a la misma de la
antropología, la sociología
y la psicología, 439
definición, 40, 457
depreciación de sus principios, 131
ecología, 42
su filosofía, 36-37
su fracaso, 74
su índole inherente, 91
sus orígenes europeos, 86-87
pública (véase Administración
pública)
regulación de economistas en ella, 132
en relación con la política, 83-84
con los cambios sociales, 43, 51
último desarrollo de sus estudios, 85-90
- Administración científica, como
contribución
a la sociología industrial, 426
planeamiento, 425
su influencia en la posición-
clasificación, 295
- Administrativa (clase) británica,
272-276, 286
el caso en los Estados Unidos, 226-227
su definición, 272
y la instrucción clásica, 277-280
obstáculos para ella en los
Estados Unidos, 276-277
- Administrativa (conducta), 471
- Administrativa, mentalidad;
su lógica, 26
- Administrativa, patología, 41, 52
- Administrativo, derecho, sus
progresos, 498, 500
- Aficionado o amateur en relación con la
burocracia, 53
(véase también Expertos o peritos)
- American Society for Public
Administration, 96, 256
"Antagónica, cooperación", 40
- Antropología, su contribución a la
administración, 255-256
- Appleby, Lawrence, 138
- Appleby, P. H., 238, 263, 415, 488
- Archivos como aspectos de la
burocracia, 59
- Área o zona en relación con la
organización, 158-163, 198-200
- Artículo del veto, 341
- Autonomía, como aspectos de la
corporación gubernamental, 186, 197
en relación con las comisiones
reguladoras independientes, 167, 184
como tendencia de las
organizaciones, 420-421
- Autoridad como aspecto de
función, 502
burocrática, 59
de organización, 109
Weber, tipos de, 57-58
- Auxiliar, servicio, en relación con la
plana mayor, 122
- Bailey* contra *Richardson*, 253, 254
- Bancos, experimento de
distribución en, 436-437
- Bernard, C. I., 136, 423, 495
- Baruch, Ismar, 295
- Beard, C. A., 95-96, 471
- Bell & Zoller, 15
- Big Democracy* (Gran Democracia), 75
- Brown, Gerente de mina, 19
- Brownlow, Louis, 367
- Bryant, [oe, 15
- Bryce, James, 261
- Buck, A. E., 343
- Buen representante, 360
- Buena sociedad, 38
- Bunbury, sir Henry, 449
- Burocracia, 58, 69
- Burocracia y corrupción, 56
y adiestramiento, 60
y la civilización occidental, 57
y compensación pecuniaria, 62-63
definiciones de, 52
distinguida por actitud
gubernamental, 76
eficiencia de, 63-66
su índole de ubicuidad, 65

- y jerarquía, 59
- y jurisdicciones fijas, 58-59
- y normas generales, 60
- y oficio como vocación, 61-64
- en organización privada, 55
- y racionalidad, 66
- en relación con la aristocracia, 53
- administración y dirección, 68, 75
- con la democracia, 53, 56, 69-70
- elección y nombramiento directo, 61-62
- y secreto, 56
- y separación de la oficina del domicilio, 59-60
- y socialismo, 64-65
- y tenencia vitalicia, 62
- y tipo general de organización, 57-66
- tipo monocrático, 64-65
- Burocracia, como patología
 - administrativa, 53-57
 - aficionado en relación con, 53
 - y capitalismo, 65-66
 - y carrera, 61-62
- Burocrática, administración y dirección, su definición, 69, 73-74
- Bush, Thomas, 25

- Cadena de mando
 - (véase Jerarquía: principio gradual)
- Cambio, social y económico, en relación con la administración, 43-51
- Capone, Al, 31
- Carbón, administración de minas de, 28-31
- Carbón, peligros del polvo de, 15
- Carrera, como aspecto de la burocracia, 61-63, en relación con la clasificación, 303-309
- Carrera, servicio de
 - (véase Burocracia: principio del mérito)
- Carpenter, W. S., 252
- Centralia Coal Company, 15
- Centralización, **argumentos** en favor, 201, 204, 205 en **relación** con función y zona, 197-199 (véase también Descentralización)
- Chapman, J. W., 25-26
- Ciencia en relación con el estudio administrativo, 97-101, 469-471 Y técnica, implicaciones para la administración, 38
- Civil servicio, asamblea, 286
- Civil, servicio, comisión del, Canadá, 310
 - Estados Unidos, cambios recomendados en, 321-329
 - críticas de, 237, 244
 - establecimiento de, 312
 - examen de su **papel**, 317, 321
 - sus papeles regulador y **promocional**, 316-319
- Civil, servrcio investigaciones del, 239
- Civil, servicio, sistema federal, criticado, 237, 245
 - lealtad publicada en, 252-255
 - problema de honestidad en, 256-296
 - programa para sus reformas, 243-244
 - como reflejo de la sociedad, 297-298
 - tendencias en su evolución, 246-255 (véase también Expertos; patronazgo)
- Clapp, Cordón, 283
- Clase, definición de, 301 (véase también posición-clasificación)
- Clasificación, ley de, de 1923, **306**, de 1949, 306
- Clasificación del servicio civil del Canadá, 307
- Cleveland, F. A., 345
- Clientela como base para la organización, 156-158 (véase también Crupos de intereses)
- Collisson, Capitán N. H., 28-29
- Coolidge, Calvin, 344
- Comercial administración, como diferente de la administración burocrática, 71
- Comisión de economía
 - y eficiencia, 335, 345
 - de investigación sobre el personal del servicio público, 262-276, **280-284**, 291
 - sobre organización de la rama ejecutiva del gobierno (véase Comisión Hoover)
- Comités, sus usos y abusos, 389
- Commons, J. R., 503
- Compers, Paul, 31
- Comunicación con el interior, 138-139
- Comunicaciones, como aspecto de la organización, 138-139, 140
 - Y relaciones entre el cuartel general y el interior, 217-218
 - uso de la oral, 403-404
 - de la escrita, 404-405
- Consejo, administrador de, títulos y su aumento, 261
- Congreso, en relación con las corporaciones **del gobierno**, 188-193
 - comisiones reguladoras independientes. 168-184
 - responsabilidad de, por deficiencias del servicio civil, 242-243 (véase también Legislatura; responsabilidad en la administración pública)
- Constitución (véase Ley; separación de poderes)
- Coordinación, como correlación funcional, 118-119
 - como principio de organización, 108-109
 - como servicio de plana mayor, 126 (véase también Dificultades de integración)
- Corporaciones (véase Corporación del gobierno)

- Correlación, horizontal, distinguida de la vertical, 120
- Cortes o salas de justicia, su papel la ejecución de responsabilidad, 521
- Crecimiento del poder constitucional en los Estados Unidos, 415
- Culturas, choque de, 43-44
- Curtis, G. C., 35
- Cushman, R. E., 166
- Cutting, Bronson, 504
- David, P. T., 312
- Dawson, profesor, 307
- Decisión, hecho y elementos de valor en ella, 472, 488
- Degradación del dogma democrático, 51
- Delegación como aspecto de la organización, 114-115
- Democracia, y procedimiento presupuestario, 71, 358, 367 en relación con la burocracia, 70-71 integración, 416-417 patronazgo, 225-236 (véase también Responsabilidad en la administración pública)
- Departamental, administración, 410, 425
- Departamento, analizado desde el punto de vista de la organización, 142-143 definición, 387 de minas y minerales, 14 n
- Departamento, jefes de, su función administrativa, 4 su doble responsabilidad, 410 su fondo y antecedente, 420 sus funciones políticas, 410, 422, 423
- Descentralización, sus ventajas e inconvenientes, 206-209 sus dificultades, 203-204 como relacionada con la centralización, 415 para función y zona, 198, 218 (véase también Centralización)
- Desintegración social, 44
- Devonald, D. H., 32
- Dewey, John, 505
- Dimock, M. 189-190, 194-196
- "Diques" construidos por administración, 50
- Dirección administrativa, definición, 457 preparación para la misma como aspecto de la burocracia, 60 (véase también Administración; técnicas ejecutivas)
- Dirección administrativa media, su función, 248
- Dirección administrativa y moral, 427
- Dirección, su definición, 458
- Díscrecionalidad, sus tipos, distinguida, 408-409
- Dodds, Harold, 285
- Doctrina como aspecto de la organización, 111
- Documentos escritos como aspecto de la burocracia, 59
- Douglas, Norman, 131
- Ecología de la administración pública, 259-260
- Economía comparada como ciencia a la administración, 98
- Economistas, su regulación en la administración, 98, 132
- Educación para el servicio público, razones en contra, 266-269 razones en pro, 269-272 (véase también Adiestramiento en el servicio)
- Eficiencia, como aplicada a la dirección burocrática, 74 comparación entre los negocios y el gobierno, 489-495 y competencia, 491-492 como común denominador para los valores, 476 como criterio, 472, 495 sus críticas y refutación de las mismas, 478-479 definiciones, 478-479 factores que influyen en ella, 427-438 factores positivos en ella, 474 su medición, en los negocios, 473-474 en la administración pública, 486-487 considerada como contabilidad social, 484-487 criterios objetivo y subjetivo en ella, 484-487 en economía, 484, 486 sus efectos indirectos, 481 en ingeniería, 484 su relatividad, 476, 489, 495
- Egger, Rowland, 271
- Eisenhower, Dwight, 137
- Ejecutivas, técnicas al tratar los asuntos exteriores, 397-398 en arriendos, 381 en indoctrinación, 394 en influir y dirigir, 392-394 en manejar los hechos, 384 en obtener inteligencia, 405 en organización, de líneas, 392, 394 de la plana mayor, 406-407 en organizar, 383 plana mayor, 385 en política, 390 en relaciones humanas, 395-396 en relaciones públicas, 385 en tratar la deshonestidad, 383 (véase también Jefe ejecutivo; jefatura)
- Ejecutivo, presupuesto, 342, 347
- Emmerich, Herbert, 255
- Empresario como diferente del burócrata, 73
- Entrevistas en los estudios de Howthorne, 432-433

- Épico, mito y creación de la organización, 130
- Expertos, fiscalización de, 54-57
su empleo por los dirigentes ejecutivos, 396-397
y patronazgo, 225-230
(véase también Burocracia, profesiones)
- Fairlie, J. A., 201
- Farley, J. A., 230, 234, 236
- "Fe del administrador", 38
- Federales, empresas de negocios, 195
- Federalismo en relación con la organización, 202-203
- Feldman, 322
- Filosofía de la administración, 37-38
- Fischer JoOO, 235-236
- Forestal, servicio y demostración de formulación de presupuestos, 374-378
- Forrestal, James, 273
- Friedrich, C. J., 228
- Función como principio de organización, 143-150, 198-199
- Funcional, correlación, 118-119
- Funcional, definición, como aspecto de la organización, 116-117
- Funcional, principio, como aspecto de la organización, 116-118
- Funcionalismo, su definición, 115
- Gaus, J. M., 42, 495
- Generalista, función, como aspecto del trabajo de plana mayor, 424
su existencia, 265
(véase también Educación para el servicio público; técnicas ejecutivas)
- Gladstone, W. E., 344
- Glenny, W. J., 308
- Gobierno, su carácter esencial, 80
su volumen y complejidad, 82
- Gobierno, corporación del, su historia, 186-187
- Gobierno, Ley de Fiscalización de las corporaciones, del, de 1945, y procedimiento presupuestario, 373, como desarrollo significativo, 193-194
- Goodnow, F. J., 470
- Grado, 301
(véase también posición-clasificación)
- Gran Bretaña, funciones de plana mayor en el gobierno de, 124
- Gran depresión, 42
- Gran Sociedad, 37
- Green, D. H., 17
- Griggs, sir James, 278
- Gulick, Luther, 142, 152, 469
- Haldane, Viscount, 157
- Hatch, Ley, 253
- Hawthorne, estudios de, 426, 439
- Herring, E. O., 201
- Hobson, K. W., 97
- Hodgetts, J. K., 196
- Holcombe, A. N., 354
- Hombres de negocios comparados con políticos, 78
- Honestidad como problema en el servicio público, 256, 264
- Hoover, Comisión, 195
comparada con el Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa, 367
- Huelgas, su causa, 437, 438
- Humphrey, W. K., 179
- Hutchins, R. M., 266-269
- Iluminación o alumbrado, estudios sobre, 427, 448
- Independencia, comisiones reguladoras, y la autonomía, 166-184
historia de, 168-171
independencia de, definición, 167-168
- Independencia como problema en la administración pública, 163-197
(véase también Autonomía)
- Independientes, comisiones reguladoras y el problema de la coordinación, 178-179
razones para su establecimiento, 174-175
- Indoctrinación como técnica ejecutiva, 394
- Infiltración, como aspecto del servicio de plana mayor, 126
- Información (véase Comunicaciones)
- Informal, organización, 434-435
- Informe sobre la maquinaria del gobierno, 157
- Inseguridad personal, 45
- Integración, sus dificultades, 418-419
(véase también Coordinación)
- Intercomprobación como garantía de responsabilidad, 502, 505, 519, 520
- Interestatal, Comisión de Comercio, 169, 171
- Intereses, grupos de, y el problema de la responsabilidad, 501, 510-512
- Investigación, como aspecto del planeamiento, 456
su ampliación en la administración, 101
necesidad de instrumentos humanos, 427, 438
(véase también Administración, ciencia de la)
- Jackson, Andrew, 228
- Jackson, Robert, 254
- Jacksonianismo en relación con la responsabilidad, su peligro para la imparcialidad, 180-182 su segregación, 172-174
(véase también Ley y Derecho)
- Jefatura como aspecto de la administración, 114

- evolución de la moderna, 439-448
 organización, 137
 Jefatura, su función en la sociedad
 dinámica, 443, 448
 Y el avance técnico, 443-448
 como medio de tratar con los
 funcionarios del interior, 216-217
 como papel del ejecutivo, 408
 en la sociedad estática, 441, 445
 (véase también Técnicas ejecutivas)
 Jefe ejecutivo y aplicación de la
 responsabilidad, 513, 518
 y administración del personal, 322-329
 (véase también Técnicas ejecutivas;
 presidente)
 Jefe ejecutivo y fiscalización de las
 funciones de personal, 311
 Jerarquía, como aspecto de la
 burocracia, 59
 depreciada, como aspecto de la
 organización, 130-140
 (véase también Principio gradual)
 Jurisdicción fija en la burocracia, 58-59
- Kefauver, senador, 256
 Kent, Frank, 235
 Key, V. O., 192
 Kingsley, J. D., 287
 Knapp, Betsy, 225
 Krugg, secretario, 27
- Lancaster, Lane, 502
 Laski, Harold, 188
 Lealtad como problema en el servicio
 público, 252, 255
 Legislativo, presupuesto, 342, 347
 Legislatura y efectividad de la
 responsabilidad, 512-515
 (véase también Congreso)
 Lewis, J. L., 23
 Ley (o Derecho), en relación con la
 administración, 92
 delegación, 117-118
 (véase también Judiciales, aspectos en
 la administración)
 Línea como relacionada con la plana
 mayor, 121, 127
 Local, unión o sindicato, 16.
- Maass, A. A., 506
 Martin, J. B., 13-14
 Material como base para la
 organización, 155-158
 Mayers, Lewis, 317
 Mayo Elton, 46, 136, 426, 438
 McCarthy, Charles, 346
 McCormick, R. R., 31
 McDiarmid, Iohn, 312
 McDonald, H. F., 30
 Means, Gardiner, 36
 Medill, R. M., 17
 Meriam, Lewis, 276-280
 Mérito, principio del, su primitiva
 importancia, 223
 su extensión, 246-248
 como opuesto al patronazgo, 224-236
 (véase también Patronazgo;
 servicio público)
 Merriam, C. E., 244-246, 248
 Miembros de gabinete en relación con
 el presidente, 417-418
 Millett, J. D., 410
 Minas, Junta de, 17
 Minton, senador, 235
 Mooney, J. D., 106
 Moral en grupos de trabajo, 427, 438
 Moralidad pública, su mejora, 258-259
 Morrison, Herbert, 196
 Moss, Elmer, 24-25
 Mosher, W. E., 266, 379
- Necesidad de un presupuesto
 nacional, 335
 Negociado, de presupuestos, y desarrollo
 de la práctica presupuestaria, 355-357
 aspectos de su organización, 130, 141
 de minas, 14
 Negocios, su administración en relación
 con la administración pública, 106
 Negocios, limitaciones en su
 administración, 106
 Neirmann, superintendente, 31
 Nepotismo, comparado en los negocios
 y en gobierno, 491
New York Herald-Tribune, 79
 Niveles en relación con la zona, 198, 219
 (véase también Jerarquía;
 principios gradual)
 Norris, senador, 232
 Norton, C. D., 361
 Nueva York, su oficina de
 investigaciones municipales, 345
- Oficina de unión para la administración
 del personal, 319
 Oficinas del interior, su
 organización, 213-215
 Oficio burocrático, como vocación, 62
 Ordway, Samuel, 293
 Organización, carta de, su falta
 de educación, 134
 Organización del cuartel general
 (u oficina central) para servir al
 interior, 215
 Organización, zona en relación con
 ella, 158-163, 197, 218
 sus aspectos, comunicaciones, 136-137
 delegación, 114-115
 depreciación de la
 jerarquía, 130-139
 funcional, definición, 116-117
 jefatura, 136
 propósito, 112-113
 bases para la clientela, 156-158
 material, 155-158
 proceso, 151-155
 territorio, 158-159

- corporación del gobierno como
 - forma de, 185-186
 - su definición, 107
 - distinción entre oficial y no oficial, 136
 - y especificación de deberes, 119
 - función como principio importante, 143, 150
 - como fenómeno subjetivo, 132
 - funciones de plana mayor en ella, 120, 128
 - principio gradual, 112-116
 - en relación con la
 - administración, 107
 - autoridad, 110
 - doctrina, 111-113
 - federalismo, 202-203
- Orientación administrativa como aspecto de la teoría de la organización, 128
- Papeleo, como aspecto de la administración burocrática, 73
- técnicas para vivir con el mismo, 389
- Partidos en relación con el patronazgo, 225-226
- Patronazgo, su defensa, 225-230
- su condición de anticuado, 263
- como opuesto al principio del mérito, 224-225
- y organización de la administración del personal, 313-315
- (véase también Principio del mérito)
- Peabody Coal Company, 32
- Person, H. S., 454
- Personal, su administración, cambio en filosofía, 311-312
- y el jefe ejecutivo, 313-315
- organización para ella, 311-329
- Personal, Comité de política sobre, 321
- Personal, su rango como base de clasificación, 296-297
- Personal, rotación de, 217
- Perz, inspector federal, 20
- Pinney, Harvey, 483
- Plana mayor, su fiscalización, 132-133
- su evolución, 123-124
- como fase del funcionalismo, 120-122
- inspección, 127
- operación, 127
- su organización, 423-424
- Planeamiento administrativo, 347
- su definición, 455
- de dirección administrativa, 458
- y la empresa privada, 452-453
- como freno a grupos influyentes, 449
- sus objetivos, 452
- pasos dados en el, 461-464
- preparación para el mismo, 459
- como proceso, 450-452
- en relación con la ejecución, 464-465
- estudios, 456
- Política-administración, su doctrina, comentarios sobre la misma, 407-408
- su desarrollo, 83-84, 92
- relacionada con la eficiencia, 471-472
- Política, como aspecto de la administración pública, 80-82
- relacionada con la
 - administración, 83-84
- Política, habilidad, como necesaria en los ejecutivos, 390
- Político, el, comparado con el hombre de negocios, 78-79
- Pollard, Arthur, 45
- Posición o cargo, su definición, 300
- Posición clasificación, su
 - base, 299, 302, 303
 - y clase, 300-301
 - su importancia en los Estados Unidos, 297
 - necesidad de la misma 297-298
 - y posición, 300
 - teoría de los Estados Unidos, sus críticas, 303, 304, 307-309
- Polvo de piedra, 15
- Preparación para la administración pública,
 - efecto en ella de la clase administrativa, 284
- Preparación anterior al ingreso (véase Enseñanza para el servicio público)
- Preparación del presupuesto, 317, 378
- Preparación (véase Adiestramiento en el servicio)
- Presidente, Comisión del, sobre dirección administrativa, comparada con la Comisión Hoover, 368
- y críticas de la Comisión del Servicio Civil, 322
- sobre mejora del Servicio Civil, 249-283
- Presidente, su Comité Asesor sobre Dirección administrativa, 263
- Presidente, su Comité sobre Dirección administrativa, 165, 195, 246, 262, 354
- y la teoría presupuestaria, 354
- Presidente municipal, su utilización de ayudante de operación, 401
- Presidente, en relación con las comisiones reguladoras independientes, 176-179
- remoción de facultades de ellas, 182-183
- (véase también jefe del poder ejecutivo)
- Presupuesto, su definición, 339
- necesidad de sus reformas, 334-344
- "segredo", 350
- Presupuesto y ley de su contabilidad, 335, 360-362
- Presupuestos, programa de y de construcción y mejora, 350
- y calendario financiero, 352
- y desembolsos de capital, 372, 373
- en la dirección económica nacional, 355, 357
- formulación, 367, 378
- funciones legislativa y

- ejecutiva en, 334, 353
 influencia europea, 333
 influencia de los negocios en, 333
 como instrumento de dirección
 ejecutiva, 361-362
 práctica inglesa, 347
 reorientación en su teoría, 353-354
 Principio gradual, 109, 112-116
 Principios de administración
 depreciados, 131
 Pritchett, C. H., 189-190
 Proceso como base para la
 organización, 150-151
 Producción como conducta
 social, 436
 Producción, funciones de, análogas a
 medición de eficiencia, 256-257
 Profesionalismo como relacionado con la
 responsabilidad, 502-503, 519-520
 Profesiones en el servicio público, 245
 Progresivismo como impulso para
 formular presupuestos, 333
 Progresivos, obreros mineros, 17-18
 Propósito, en relación con la
 administración, 133
 su papel para medir la
 eficiencia, 474, 521
 Prudent, Norman, 19
 Psicología, su contribución a la
 administración, 439
 Pública, administración, caracterizada
 por la publicidad, 81
 distinguida por focos de
 interés público, 75-82
 su enseñanza en las universidades, 101
 su estudio, 83
 su fiscalización popular, 94-95
 y política, 80-82
 preparación para ella, 285
 responsabilidad en ella
 (véase también Responsabilidad en la
 administración pública)
 en relación con la administración de
 negocios, 106
 su ambiente, 259-260
 derecho, 92-93
 Pública, opinión, en relación con la
 administración pública, 94-95
 Publicidad como aspecto de la
 administración pública, 80
 Público, interés, su preeminencia en la
 administración pública, 75-82
 Público, servicio, problema de
 honestidad en el, 255
 (véase también principio del
 mérito; administración pública)
- Radway, L. L., 506
 Racionalismo como aspecto de la teoría
 de la organización, 128-129
Ramspeck, Robert, 257
 Reak, MurreJJ, 22
 Real Comisión sobre clasificaciones
 administrativas en el servicio público
 (canadiense), 309
- Reclutamiento de aspirantes al Servicio
 Público, 286
 Reclutamiento, su teoría
 cambiante, 289-290
 su concepto positivo, 294
 su definición, 287
 sus métodos positivos, 295
 prácticas en los Estados
 Unidos, 288-290
 sus problemas en el sistema
 norteamericano, 265-266
 en relación con el sistema
 de enseñanza 292-293
 Reed, Stanley, 274
 Reeves, F. W., 237, 242, 312
 Regulación en departamentos
 ejecutivos, 170-171
 (véase también Comisiones
 reguladoras independientes)
 Responsabilidad en la administración
 pública, su concepto
 positivo, 508-509
 en relación con la discrecionalidad
 administrativa, 500
 grupos influyentes, 510, 511
 jefe ejecutivo, 498, 513, 518
 legislatura, 499, 512-515
 normas profesionales, 502, 519-520
 políticos, partidos, 498, 504, 519
 pueblo en general, 509-510
 religión, 507
 teoría política, 496
 tribunales, 500, 520, 521
 su triple naturaleza en los
 Estados Unidos, 497
 (véase también Democracia)
 Revisión y dirección como función de
 plana mayor, 127
 Ripon, Jack, 24
 Robson, W. A., 187, 196
 Roethlisberger, F. J., 427
 Romana, Iglesia católica, su
 organización burocrática, 56
 sus funciones de plana mayor, 123
 Roosevelt, F. D., 79, 165, 318-319
 Rotación de personal, 217
 Rowekamp, M., 16
- Scanlan, D. O., 16
 Schmidt, Jake, 25
 Separación de poderes en relación con
 la formulación de
 presupuestos, 3,35-352
 Servicio, su definición, 306
 Simon, H. A., 471
 Smith, H. D., 454
 Social, contabilidad, 420-423
 Social, desintegración, 45
 Sociedad moderna y administración, 14
 Sociología, su contribución a la
 administración, 439
 Solicitud de fondos para
 campana, 32-33
 Spence, J. W., 35
Sio Louis Post-Dispatch, 31

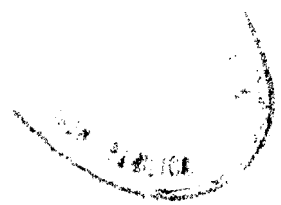
- Steffens, Lincoln, 261
 Stockburger, W. W., 279
 su definición, 287
 Stone, D. C., 208, 391
 Stull, teniente jefe, 29
 Summerall, general, 125
 Suprema Corte, 31
 Supremacía del derecho en relación con
 la burocracia, 69-70
 (véase también Derecho; ley,
 responsabilidad en la
 administración pública)
 Swift, decano, 97
 Swisher, C. B., 415
- Taylor, F. W., 426
 Tead, Ordway, 38
 Técnico, progreso, su base, 443-444
 Teología, teoría de la organización
- descrita como tal, 130, 140
 Teoría de las revoluciones
 sociales, 51
 Territorio en relación con la
 organización, 157-518, 197, 198
 Thompson, H. B., 35
- Whitehead, T. N., 438
 Williams, Frankwood, 47
 Willoughby, W. F., 188-189, 195, 471
 Wílmberdín, Lucius, 302, 360
 Wilson, Woodrow, 64, 83-84, 469-470
 Woods, R. A., 46
 Wítenagemont como ayuda de
 plana mayor, 123
- Yates, capitán, 29
 Young, W. P., 20

*Esta obra terminó de imprimirse
el día 6 de marzo de 1982,
en los talleres de
Poligráfica, S. A.,
se encuadernó en
Ediciones Prensa Mexicana, S. A.,
se tiraron
1 500 ejemplares, más sobrantes de reposición*

Ké85

RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS
PUBLICAS
FECHA DE DEVOLUCION

24 MAR 1993	
25 FEB 1996	



burocracia, consideraciones que entran en la construcción de un departamento, el problema de la descentralización, el patronazgo, el sistema de los despojos, los presupuestos, el ejecutivo, la evolución de la moderna condición del jefe, planeamiento gubernamental, eficiencia, etc.

OBRAS AFINES

RELACIONES PÚBLICAS

SU administración en las organizaciones

Jorge Ríos Szalay

La presente obra abarca todos los aspectos de las relaciones públicas analizando cada uno de manera acuciosa y dinámica.

El autor hace además una exposición de cómo la función de relaciones públicas forma parte de una organización.

Es una obra a nivel superior destinada a estudiantes en administración de empresas, relaciones públicas, relaciones comerciales, mercadotecnia y publicidad, así como a estudiantes de comercio.

FINANZAS PÚBLICAS

Harlod M. Groves

La obra analiza y describe tanto filosófica como económicamente los diversos tipos de impuestos, la naturaleza de las finanzas públicas y su distribución.

Dentro de los diferentes impuestos se estudian los relativos a la propiedad, la renta, donaciones y sucesiones, los artículos de consumo, los vehículos de motor, los recursos naturales y otros más, tanto de carácter general como especial, analizando en cada caso desde los juicios éticos hasta sus aplicaciones reales y prácticas.

Dwight Waldo presenta aquí
una selección
de lecturas de diversos
trabajos escritos por
destacados especialistas que
reflejan gran interés
tanto por
los problemas teóricos que
en el pasado decenio fueron
planteándose cada
vez con mayor intensidad como
cuestiones
previas en el estudio
administrativo,
así como por el papel de
la administración
y la
organización
en la sociedad moderna.
Es un texto ideal
para los cursos generales
de esta carrera.
Además,
tiene la finalidad de servir
como introducción
para estudios más
avanzados sobre este respecto.