

Política, administración pública y neutralidad administrativa	111
<i>El funcionario y el político</i>	113
<i>El administrador público como servidor del Estado</i>	115
<i>El problema de la neutralidad del administrador público</i>	117
<i>Administración pública y tecnocracia</i>	122
<i>El administrador público, apoyo del orden político</i>	125
<i>La responsabilidad política del administrador público</i>	127

POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y NEUTRALIDAD
ADMINISTRATIVA

Una característica de las estructuras propiamente administrativas es la presencia de un personal elegido por la posesión de competencias técnicas, y empleado de manera profesional y continua.¹ La burocracia —término con que usualmente se denomina a este personal— ha sido estudiada desde los más variados puntos de vista: su quehacer ha dado lugar a uno de los fenómenos teóricos más importantes de nuestro siglo. Toda teoría de la organización, todo estudio de lo administrativo, así sea de las actividades de un departamento en una entidad del Estado o de los procesos de trabajo en una fábrica de automóviles, está de algún modo relacionado con la burocracia. De la misma manera, las visiones más optimistas de la configuración social, lo mismo que las amenazas que entraña la existencia misma de la sociedad industrial y posindustrial de nuestro tiempo, tienen como denominador común el comportamiento burocrático.

Debemos a Max Weber el estudio clásico de la burocracia que ha sido el punto de partida de toda reflexión seria en este campo. Weber elaboró su concepto de burocracia en el contexto de su sociología política al discutir los tipos ideales de dominación. Según él, un sistema de dominación se caracteriza fundamentalmente por un cierto número de creencias que legitiman el ejercicio del poder, y por un aparato administrativo que sirve de puente entre gobernantes y gobernados. Entre los tres tipos de dominación (el carismático, el tradicional y el le-

gal) la confianza en la ley constituye el fundamento de la legitimación del de tipo legal. En este caso particularmente, los gobernados obedecen al gobernante por la posición que éste ocupa según ciertas reglas claramente establecidas a las cuales se adhieren gobernantes y gobernados. La burocracia es el aparato administrativo del tipo de dominación legal.

Weber no se limitó a describir los rasgos característicos del tipo ideal de la burocracia, sino que construye un modelo dinámico. Establece los supuestos históricos sobre los cuales se levanta la burocracia moderna: la existencia de un sistema de racionalidad legal, el desarrollo de una economía monetaria y la expansión cualitativa y cuantitativa de las tareas administrativas. Destaca también los efectos de la burocracia moderna: el primero consiste en la concentración de los medios de administración en manos de los que detentan el poder, fenómeno que se verifica en todas las grandes organizaciones: la empresa capitalista, el ejército, los partidos, el Estado (el socialista particularmente), la Universidad; el segundo efecto de la burocracia así concebida, es la tendencia a la nivelación de las diferencias sociales que resulta del ejercicio de la autoridad conforme a reglas abstractas, iguales para todos, y de la exclusión de criterios personalistas en el reclutamiento de los funcionarios. Esta tendencia niveladora está vinculada a un cambio fundamental en el sistema escolar: mientras el ideal educativo de una administración compuesta de notables es la del "hombre culto", formado en estudios de tipo clásico, el ideal educativo de la burocracia es el experto formado por medio de un entrenamiento técnico-científico.

La consecuencia final de la existencia de la burocracia es el conflicto potencial inherente a un sistema de dominio legal-burocrático. La burocracia es un inevitable fenómeno colateral de la democracia de masas; desde el momento en que el reclutamiento burocrático se realiza con criterios universalistas de igualdad ante la ley, la burocracia guarda una afinidad con los valores democráticos; sin embargo, estos criterios de igualdad formal no

se mantienen por lo que se refiere al mérito; así, la selección de los funcionarios por medio de criterios objetivos de conocimiento posibilita el surgimiento de una casta privilegiada con bases meritocráticas.

Parecen existir, pues, inherentes a la dominación de tipo legal, tendencias que pueden destruir el equilibrio deseado entre la autonomía profesional y la neutralidad política de la burocracia. Si el equilibrio puede ser mantenido o si debe ser inclinado en favor de quien detenta el poder político o burocrático, es algo que depende de la configuración específica de las fuerzas que rodean a la burocracia en cada situación particular.²

Éstas son, sumariamente, las características del tipo ideal del dominio burocrático expuesto por Weber. "Ideal", en el sentido de que las características señaladas no existen ni todas a la vez ni todas en su forma última, "pura", en una burocracia específica.³

El funcionario y el político

La tensión entre burocracia y política nos lleva a considerar el papel que el político juega en esta relación que forma el binomio fundamental de la administración pública. En un ensayo que tituló "Dimensiones del orden político", el gran sociólogo francés Raymond Aron asegura que "El régimen político está constituido por un sector particular del conjunto social que encierra la singular característica de regir tal conjunto". De qué manera logra el político regir ese conjunto es algo que excede con mucho los límites de este texto; lo que nos importa destacar aquí son las funciones distintivas del orden político, porque son ellas las que se relacionan con la burocracia en el campo de la administración pública.

Aron encuentra que la función administrativa busca asegurar la paz entre los ciudadanos y el respeto de las leyes; la función legislativa-ejecutiva, en el sentido corriente de estos términos, abarca la gestión de las rela-

ciones con las demás colectividades, las decisiones por las cuales las leyes son redactadas, promulgadas o modificadas, y las medidas que deben adoptar los ciudadanos en función de las circunstancias. Pero las decisiones del político atañen al todo, por ello el régimen debe justificarse: es necesario que se le considere legítimo y obtenga la lealtad de los ciudadanos. La última función del orden político que Aron identifica es la que persigue todo orden político: un conjunto de fines morales con los cuales deben estar de acuerdo los ciudadanos.

“El funcionario y el hombre político —dice Aron— se oponen en las sociedades modernas rasgo por rasgo. El primero es un profesional, el segundo un aficionado; el primero se escoge de acuerdo con leyes precisas, al segundo se le elige. Los regímenes democráticos occidentales son regímenes de expertos bajo la dirección de aficionados. Esto no es una paradoja; los que dan órdenes a los funcionarios y a los administradores son, por definición, no especialistas... En cierto sentido puede decirse que nos cuesta más trabajo prescindir de los funcionarios que de los hombres políticos; en un régimen como el nuestro, la administración debe ser especialmente estable precisamente porque los hombres políticos se renuevan más a menudo en los papeles de gobierno... Cuando se crea un nuevo Estado no es indispensable proceder a efectuar elecciones o a elegir un parlamento, sin embargo, sí es indispensable hallar funcionarios, encontrar una administración.”

Esto no significa, en modo alguno, que se puede prescindir del político: no hay régimen posible sin comunicación entre gobernantes y gobernados. El funcionario sabe lo que hay que hacer, el político sabe *si* se puede hacer; en consecuencia es él, el político, quien decide. “El hombre político, elegido por los gobernados, es investido con la autoridad legítima y tiene por tarea el fijar los objetivos de la legislación dentro del régimen e incluso los del régimen en sí... Los hombres políticos gobiernan en cooperación con los funcionarios y son tan necesarios como estos últimos, puesto que los funciona-

rios cuentan con la competencia, pero no con la legitimidad." En esta relación político-funcionario, Aron se ocupa de destacar la necesaria neutralidad de este último, su carácter instrumental, su falta de legitimidad para decidir ahí donde entra en competencia con el político. Sin embargo, aun cuando afirma que cuanto más elevado en la jerarquía, más se aproxima el funcionario al político, no se detiene en el conflicto que surge necesariamente en esa relación desde el momento en que tanto el político como el funcionario comparten la esfera del poder, desde el momento en que gobiernan en cooperación.⁴

¿Hasta cuándo el administrador público deja de ser un técnico y se convierte en un político? Difícil respuesta, porque, otra vez, se trata de un problema de grado, de matiz. En la medida en que el administrador toma decisiones importantes al ascender en la jerarquía administrativa, ya sus fundamentos no son solamente técnicos. Tendrá que, si es un verdadero administrador público, analizar, valorar fuerzas políticas, corrientes que se oponen a sus propuestas o las favorecen; riesgos que no derivan de los problemas técnicos, sino de la coyuntura política. De ahí que el administrador público se convierte, muchas veces sin quererlo, en ocasiones sin saberlo, en un político, en un verdadero político, puesto que sus decisiones están siendo tomadas en función de la composición de fuerzas, en función de la viabilidad de sus propuestas. En muchas ocasiones el haber adquirido los conocimientos y el haber resuelto, en la práctica, situaciones difíciles, habrán preparado al administrador para puestos superiores eminentemente políticos para los que, con justicia, puede buscar la legitimidad del voto.

El administrador público como servidor del Estado

Hasta ahora hemos empleado indistintamente los términos "burocracia" y "funcionario" para designar la mis-

ma categoría. Aun cuando en los estudios clásicos la distinción nunca queda muy clara, es evidente que el funcionario es, por así decirlo, la cabeza de la burocracia, el interlocutor del político con el que a menudo se confunde cuanto más elevada es su jerarquía. La obligada referencia a Federico el Grande, quien gustaba de definirse como “el primer juez, el primer financiero, el primer ministro; en una palabra, el primer servidor del Estado”, no hace sino situar históricamente el problema. En efecto, si en la época del absolutismo Luis XIV pudo decir, “El Estado soy yo”, un siglo después en Alemania podía decirse, “El Estado son los funcionarios”, y desde entonces el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la burocracia ha estado en relación directa con el desarrollo histórico de las sociedades.

El progreso de las ciencias, el desarrollo de la tecnología, el crecimiento industrial, el aumento de la población, las grandes transformaciones del Estado contemporáneo, el Estado social mismo han hecho crecer de tal manera la complejidad administrativa, que en nuestros días podemos decir que “la burocracia no es monolítica, sino el agregado de muchos factores. Contiene todos los niveles aunque el rango y la jerarquía estén reservados a las estructuras principales. Éstas ostentan una considerable autonomía en la fijación de las normas que determinan la conducta oficial aceptable, incluyendo la cantidad de trabajo que debe realizarse durante los horarios fijados y el grado de acatamiento debido a la autoridad nominal.”⁵

Llamamos aquí administrador público al funcionario situado en los niveles más altos de la autoridad formal: esta categoría es producto de la especialización de las tareas de la administración pública. Es evidente que ni “burocrata” ni “funcionario” —a los que, por lo demás, “administrador público” no se opone— son suficientes para definir a quien tiene bajo su responsabilidad personas, recursos materiales y recursos financieros (o la combinación de los tres elementos) para llevar a cabo programas dentro de la administración pública. Además de la

capacidad para coordinar programas, el administrador público es el funcionario que genera los objetivos y mecanismos de la propia burocracia y que forma parte del grupo principal, relativamente "permanente" compuesto por quienes comparten, en grados diversos, la tarea de dirigir las distintas reparticiones administrativas.

Todo trabajador al servicio del Estado es un servidor público; sin embargo, reservamos la categoría de administrador público para el servidor capaz de tomar decisiones y de organizar programas conjugando los esfuerzos de personas y recursos económicos y materiales para alcanzar un fin determinado. Juzgamos importante la distinción porque de ella se deriva una serie de responsabilidades, compromisos, capacidad de mando y decisión política que son inherentes solamente a esta categoría.

El problema de la neutralidad del administrador público

El carácter instrumental de la burocracia hace deseable un estado de neutralidad en el que las demandas de los gobernados sean satisfechas de acuerdo con las intenciones del político y con el menor cuestionamiento por parte de la burocracia. "La burocracia, en este sentido, es en principio concebida como un puro instrumento de gestión y administración rigurosamente subordinado a las instancias en las que se condensa el poder de decisión política, o dicho de otro modo, es un *instrumentum regni* superpuesto a la totalidad de la población y situado como un eslabón intermedio entre los gobernantes y los gobernados y en rigurosa dependencia de los primeros, a los que está vinculado no sólo por la relación jurídica de subordinación, sino también por la relación (ética) de la lealtad. No decide políticamente, aunque sí puede eventualmente, sobre todo en los niveles superiores, preparar mediante estudios e informes adecuados los fundamentos de las decisiones políticas y, en todo caso, está encargado de actualizarlas."⁶

Este estado de neutralidad es, sin embargo, teórico. Lo cierto es que el administrador público capaz de preparar los supuestos de la decisión política, puede orientarla en un cierto sentido. "Además, siendo función de la burocracia actualizar las decisiones, puede, dentro de ciertos límites (que a veces son muy amplios), desviar los efectos de la decisión en un sentido distinto del contenido de ésta y de la intencionalidad de la autoridad decisoria; puede también sabotear una decisión aplicando tan rigurosamente las reglas del formalismo burocrático que la desvirtúe o la haga irrealizable; puede tratar de ignorarla por considerarla inadecuada a la continuidad o estabilidad de la administración o a los verdaderos intereses del Estado, de los que el burócrata de carrera se siente más genuino depositario que los que transitoria o permanentemente están a la cabeza de las instancias políticas y a quienes frecuentemente considera amateurs, ignorantes o ideólogos a los que hay que acatar, pero a los que no hay que tomar muy en serio."

En la administración pública moderna, extraordinariamente compleja, la información, la posesión del conocimiento, es uno de los grandes problemas que el político y el administrador deben enfrentar juntos. Ya no es posible la existencia del funcionario que conoce el todo de una gran empresa o del que conoce todas las normas que rigen a un organismo público. La información, adecuadamente estructurada, analizada, organizada en sistemas que permiten tomar decisiones, es una de las mayores responsabilidades del administrador público porque sólo es manejada, en un primer nivel, por el técnico y, después, por el administrador, y será éste quien la jerarquice al proponerla al político para la toma de decisiones. Si tiene la información, el conocimiento, es inevitable que el administrador se sienta capaz de influir en las decisiones políticas, orientarlas, promoverlas o frenarlas. Quien tiene la información tiene al menos una parte de la decisión. Nadie puede tener por sí mismo toda la información, todo el conocimiento que se requiere para tomar una decisión que afectará al todo

social; así pues, el político necesita del especialista para gobernar. Ahora bien, puede ser fácil para el administrador público negar la información, demorarla, diferirla y, por ello, anular una decisión política.

Por eso, la neutralidad del administrador público, su carácter meramente instrumental, es algo que está muy lejos de la realidad. De hecho, la burocracia basada en la capacidad técnica surgió para hacer viable el orden político constitucional; esto, por sí mismo, supuso una cantidad de compromisos por parte del administrador público que lo alejaron cada vez más de su supuesto carácter instrumental. Muy particularmente, el grupo de dirección de la burocracia, el administrador público no puede dejar de adoptar una posición frente a los problemas de la sociedad en la que sirve.

¿De qué manera este grupo encauza sus posiciones? En un trabajo que tituló "El servicio civil de nivel superior como grupo de acción en el desarrollo político occidental", Morstein-Marx encontró que, "cuando los niveles superiores de la burocracia alcanzan a tener una cohesión estable, tanto en su conducta como en sus puntos de vista, es seguro que tratarán de hacer sentir su influencia sobre las elecciones que se van presentando a medida que avanza el desarrollo político". Por otra parte, "a pesar de que las reglas de la ocupación y la cautela instintiva tienden a mantener a las categorías del servicio civil alejadas del comando de la nave del Estado, un grupo de acción puede ser efectivo... En la conducción diaria de los asuntos públicos, el punto de vista de los cuadros directivos de las reparticiones administrativas puede tener, sin lugar a dudas, consecuencias trascendentales para el gobierno de turno. Entre otras cosas, es muy diferente que el nivel superior del servicio civil se identifique emocionalmente con una determinada conducción política, de que niegue con firmeza su colaboración por sentirse a disgusto, o de que se pueda confiar en que habrá de realizar sus tareas con lealtad y sin reservas, en apoyo de un gobierno legal y con independencia del partido a que pertenezca".

Por último, "no está fuera de la realidad considerar a los niveles superiores del servicio civil como grupos de acción aunque, en casi todos los casos, la acción no se adapte en forma evidente a una estrategia de grupo, ni refleje una posición adoptada por los elementos jerárquicos de su conjunto. Es posible, en cambio, que la acción tome una de las dos formas principales siguientes: la primera es la de propuestas oficiales, sugeridas abiertamente con carácter de recomendaciones, que deben considerar y aceptar quienes ostentan la responsabilidad política... La otra forma es la de actos realizados por los elementos individuales que ocupan cargos altos dentro de la burocracia o por otros muy ligados a aquellos. Éstos pueden convertirse en los patrones de la opinión de la carrera administrativa..."⁸

No es difícil imaginar la manera en que históricamente este grupo ha arrastrado a todo el cuerpo burocrático a asumir los más distintos comportamientos, todos muy alejados de esa neutralidad, aun cuando la propia neutralidad haya sido pretexto para justificar un comportamiento activo. Evidentemente, el carácter neutral de una actitud es ya una posición y con frecuencia una posición activa. Esta neutralidad fue la razón de la burocracia en la Francia de Vichy: la ocupación alemana no "ocupó" las estructuras administrativas francesas. No sin razón los patriotas llamaron colaboracionistas a algunos burócratas franceses.

La neutralidad del estatuto jurídico de la burocracia no dejó de causar serios problemas a los gobiernos ingleses que se sucedieron después de la guerra: un buen número de acciones de reconstrucción se vieron entorpecidas por el comportamiento "neutral" de la administración pública inglesa. Las reformas, emprendidas por los laboristas, que condujeron a la supresión de prerrogativas de los administradores, la desaparición de organismos y ciertas reglamentaciones en la administración pública no son ajenas a esta posición de "neutralidad" de la burocracia inglesa que obstaculizaba las actividades de reconstrucción.

Algo no muy distinto ocurrió durante el primer gobierno de Franklin D. Roosevelt, durante la gran depresión: el programa de ocupación intensiva de mano de obra que inició un plan importante de obras públicas, fundamentalmente caminos, tuvo que enfrentar la indiferencia de los administradores norteamericanos. La desconcentración, la asignación de las obras a los estados de la federación, fue una de las medidas que el gobierno de Roosevelt adoptó para librarse de las trabas burocráticas centrales.

De la neutralidad como arma de oposición a la oposición franca con frecuencia no existe sino un paso, sobre todo en naciones nuevas en las que la burocracia carece de una gran tradición y, a menudo, obedece a intereses extranjeros, de las metrópolis coloniales en las que casi siempre fue formado el personal administrativo de alto nivel. Es el caso de algunos Estados nuevos de África y Asia, que al nacer a una independencia ganada por dirigentes políticos, líderes tribales, se encuentran con burocracias heredadas del periodo colonial. La burocracia en esos casos —educada en las universidades francesas, inglesas, alemanas, holandesas, belgas— se siente la legítima heredera del poder una vez que los ejércitos metropolitanos han sido derrotados por fuerzas populares o han abandonado los territorios ocupados gracias al trabajo de los líderes políticos. No han sido pocos los casos en que, frente a la abierta oposición de los burócratas, los políticos se decidieron por una solución radical: el exterminio de los burócratas del más alto nivel. Es el caso, en Kenia, del proceso a través del cual Kenyatta se mantuvo en el poder con el apoyo de los kikuyos que aniquilaron a los burócratas luo. En Indonesia, los musulmanes que hicieron la independencia se vieron obligados a golpear severamente a la burocracia, en parte musulmana, en parte católica, educada en Holanda.

En el extremo opuesto de la oposición está la colusión. Es el caso de la Alemania nacional-socialista que convence a la burocracia de Weimar y la integra al gran cuerpo de gobierno nazi para hacerla participar de buen grado

en todo el proceso de guerra. Algo similar ocurre en la Italia fascista. El drama de Chile ilustra el caso de una burocracia opuesta al gobierno legalmente constituido, que se alía a los militares y finalmente traiciona al gobierno de Salvador Allende, democráticamente electo.

Podemos afirmar que la neutralidad del administrador público es puramente formal: los niveles superiores de la burocracia siempre han tenido una posición ante las políticas del gobierno al que sirven. La historia muestra cómo a veces se han enfrentado a él, se han opuesto con actitudes pasivas o bien han sido factor importante por su participación activa para alcanzar los objetivos políticos de los gobiernos a los que conscientemente se han integrado. No hay, pues, tal neutralidad del administrador público.⁹

Administración pública y tecnocracia

Una vertiente por la que suele deslizarse la supuesta neutralidad del servidor público y que preocupa de modo creciente a la propia administración y al político, es la llamada tecnocracia; es decir, el "gobierno de los técnicos".

En la tercera década de nuestro siglo surge el movimiento tecnocrático en Estados Unidos. Ya en 1932 Howard Scott ataca a la política porque su subjetivismo, su emocionalismo; es decir, su irracionalidad, obstruyen la actualización del potencial ofrecido por el desarrollo tecnológico. Desde entonces, la preocupación por la tecnocracia ha pasado a formar parte de las discusiones esenciales de nuestro tiempo.

"La tecnocracia [...] tiene como supuestos: i) la imagen —aunque no siempre la clara concepción— del Estado, de la sociedad global y de las sociedades sectoriales como sistemas técnicos o, simplemente, como "sistemas", en el sentido genérico que el vocablo ha toma-

do en las concepciones científicas de nuestro tiempo; ii] partiendo de ese supuesto, más o menos latente o expreso, se llega a la conclusión de que tales entidades han de ser configuradas y orientadas fundamentalmente según los principios y los objetivos propios de la razón técnica, a la que llega a identificar con la razón política o incluso con la razón en general..." Desde este punto de vista, los conocimientos adecuados para la dirección del Estado son proporcionados por la teoría de sistemas; asimismo, se parte de la convicción de que para cada problema existe el camino óptimo, ante el cual no cabe discrepancia razonable, lo que excluye toda clase de antagonismos ideológicos o de intereses. Todo esto desemboca en "un absorción o, por ahora, en una adaptación de la estructura político-institucional a las exigencias estructurales de la razón técnica y a la dialéctica de los sistemas".¹⁰ Un sistema tecnocrático ha sido definido como "aquella sociedad en la cual quienes gobiernan se justifican a sí mismos por apelación a los expertos técnicos, quienes, a su vez se justifican a sí mismos por apelación a las formas científicas de conocimiento. Y contra la autoridad de la ciencia no hay apelación".¹¹

El proceso de adaptación de un aparato burocrático a uno tecnocrático ha sido bien descrito por Jean Maynaud: "El tránsito de la función técnica a la tecnocracia se consuma cuando el técnico en cuanto tal, adquiere la capacidad de decir o determinar de manera preponderante las elecciones del responsable oficial. La conquista de facultades tecnocráticas no se produce por una mutación repentina del régimen, sino por una especie de deslizamiento de competencias. Se trata de un conjunto de tendencias o infiltraciones que afectan desigualmente a los diferentes sectores del aparato estatal."¹²

La tecnocracia ha sido muchas veces, desde su surgimiento, la respuesta al vacío político. Al no tener responsabilidad popular, el administrador público no tiene tampoco la limitación que tiene todo político frente a los gobernados; esto puede llevar al administrador a concebir administraciones que tienen la capacidad de contar

con información y conocimiento, pero no para proporcionarlos al político, sino para sustituirlo en la toma de decisiones. Es el caso del "director" (llamamos así, en términos genéricos, al director de la empresa privada y al de la empresa pública), quien tiene en su mano la capacidad de decidir técnicamente y no dar cuenta de sus decisiones a los accionistas o a los consejos de administración. La "revolución de los directores" de James Burnham, según la cual la propiedad privada sería abolida para formar una extraña propiedad colectiva en manos de los altos niveles de la burocracia, se inscribe entre las preocupaciones que la tecnocracia ha suscitado en el mundo contemporáneo.¹³

Este supuesto paso del poder político a manos de la burocracia altamente especializada produjo, casi de modo simultáneo al surgimiento de la tecnocracia, la famosa "ley de hierro de la oligarquía" del sociólogo alemán Robert Michels. Según éste, a causa de la creciente complejidad y burocratización de las organizaciones modernas, todo el poder está concentrado en la cima, en las manos de una élite organizativa que gobierna de un modo dictatorial. Junto con otras élites sociales, con un interés común en el sostenimiento del *statu quo*, forma un grupo poderoso determinado a oponerse a cualquier demanda de cambio que provenga de las masas.¹⁴

La consideración de la tecnocracia y de la teoría de las oligarquías puede ser muy provechosa para estudiar el caso de la "revolución de los estados mayores militares". En países africanos, asiáticos y, por supuesto, en América Latina, los estados mayores constituyen una élite que en ocasiones es el único sector de la sociedad modernizado y adecuadamente informado de los problemas de la seguridad nacional, o incluso de los del desarrollo: finanzas, industrialización, agricultura, economía, han pasado a formar parte de los currícula de cualquier universidad militar moderna. De este modo, con relativa frecuencia asumen el papel mesiánico de salvadores de países en que la actividad política no les parece favorable. Solamente en países en donde las fuerzas armadas no cons-

tituyen grupos elitistas, el peligro de los estados mayores "salvadores" no existe o está determinado por la base popular que define su estructura; tal es el caso de México, con un Ejército y una Armada, de indudable raíz popular y formación institucional de lealtad a la República.¹⁵

Por su parte, los grupos policíacos, la GPU o la CIA, por ejemplo, están integrados generalmente por técnicos de alta calificación, con especialidades en campos muy complejos, que manejan una información de primera mano que los lleva a tomar las resoluciones más importantes a espaldas del aparato político. Incluso llegan a determinar decisiones políticas en el más alto nivel en conflictos internacionales. No son pocos los incidentes entre naciones generados o auspiciados por estos cuerpos policíacos al margen de las autoridades políticas de sus propios países.

El administrador público, apoyo del orden político

Aun cuando, como hemos visto, la burocracia muestra o bien una predilección profesional por lo establecido, o bien un deslizamiento hacia formas autoritarias por medio de la competencia con el político, o de la colusión con militares o autócratas, existe una indudable tendencia democrática y aun progresista en el administrador público de nuestro tiempo.

"El cuadro directivo del sistema administrativo ha actuado, en repetidas ocasiones durante los últimos doscientos años, como partido reformista. El nivel superior del servicio civil tiene importantes cualidades que lo capacitan para desempeñar ese papel. Sustituye las vagas aspiraciones humanitarias por el lenguaje realista de la información concreta y de los datos estadísticos. De esta manera, funciona como un centro de inteligencia que proporciona la observación, la evaluación y la deducción. Presenta a la sociedad bajo una lente de aumento. Es un

cuerpo general de que disponen los que asumen la responsabilidad política, para llevar adelante el movimiento reformista".¹⁶

Así ocurre, en nuestra época, con la administración pública egipcia, formada en la tradición inglesa pero ocupada por nacionales en los puestos superiores. El general Nasser encuentra en los administradores públicos y en el ejército el mayor apoyo para impulsar la reforma agraria y las nacionalizaciones que consolidan la independencia egipcia.

En el caso de la India, la burocracia nacional educada también en la tradición inglesa, permite al gobierno, al sobrevenir la independencia, asumir el poder y comenzar a gobernar de inmediato. Por su parte, el caso de Turquía ilustra la existencia de un grupo coherente a la cabeza de la administración que permite a Kemal Ataturk proclamar la república y emprender la modernización de Turquía. Este grupo fue tan eficiente en su esfuerzo que la locución "jóvenes turcos" pasó al lenguaje político-administrativo de varios idiomas para significar un conjunto de administradores públicos comprometidos con el desarrollo político o económico de cualquier país.

La administración francesa de la IV República suele ser citada como ejemplo de neutralidad positiva. Ciertamente, cuando los gobiernos anteriores al de De Gaulle se sucedían unos a otros, el país se gobernaba gracias a su eficiente burocracia —esa misma burocracia que en los tiempos de Vichy podía ser acusada de traición a la patria. Pero indudablemente su situación de estabilidad le permitía tomar decisiones en medio de las perturbaciones políticas. Razones como éstas, desde luego, no deben llevarnos a pensar que el administrador puede sustituir al político; tampoco significan que debe favorecerse la tendencia burocrática a esconder la mano detrás del político y ocultar las decisiones tras la cortina de la neutralidad. El papel de la burocracia se basa en el mejor cumplimiento de las responsabilidades administrativas en apoyo de los encargados de tomar las decisiones políticas.

Quizá, sin embargo, uno de los mejores ejemplos lo tengamos en nuestro propio caso. El triunfo de la Revolución significa la creación de un nuevo régimen sobre la base de una nueva generación. Las grandes reformas administrativas de Obregón y, sobre todo, de Calles, ponen a la cabeza de la administración pública a un grupo de jóvenes que serán los creadores de las instituciones del orden político revolucionario. A partir de la tercera década del presente siglo los jóvenes que pasarían a la historia como la Generación de 1915, entre los que destacan los que formaron el llamado grupo de los Siete Sabios, con Lombardo Toledano, Gómez Morín, Castro Leal, Caso, etc., fueron quienes contribuirían a consolidar el Estado mexicano contemporáneo. Al frente de las nuevas secretarías, las nuevas comisiones, las nuevas empresas públicas, las nuevas instituciones de salud, las nuevas organizaciones políticas, la nueva Universidad, etc., estuvieron los miembros de este grupo como administradores públicos comprometidos con la transformación del país.¹⁷

La responsabilidad política del administrador público

El administrador público tiene en nuestro tiempo una gran responsabilidad frente al desarrollo social. La neutralidad que reclaman los estudios clásicos para la administración, se ha convertido en una suerte de compromiso en el que participa el administrador al lado del político (neutralidad consciente le llaman algunos autores). El primer compromiso del administrador es con la democracia, lo cual significa una subordinación en última instancia a la razón política. Sin embargo, en un determinado momento y en ciertos casos, es necesaria más que una mera "simpatía" por un gobierno para que el administrador pueda ser un verdadero promotor del cambio, tanto administrativo como social.

Personalmente, no estoy de acuerdo en la implanta-

ción de un servicio civil de carrera concebido de un modo clásico en un país como el nuestro: creo que la administración pública debe tener la posibilidad de generar sus propios directivos, al tiempo que debe existir una capilaridad importante entre los hombres políticos y los administradores; a los puestos administrativos deben tener acceso los grupos políticos que han llegado al poder. "No cabe duda —ha escrito Fred Riggs— de que una burocracia integrada por especialistas de carrera tiene mayor capacidad administrativa que una formada por funcionarios transitorios, pertenecientes al partido gobernante, pero, por la misma razón, la burocracia de carrera puede adquirir mayor poder político propio y resistir mejor los intentos de los políticos de ejercer un control efectivo. Lo que se pierde en eficiencia administrativa se gana en desarrollo político, sobre todo si el predominio partidario se puede utilizar como una palanca para aumentar el control sobre la administración."¹⁸

No creo que la eficiencia administrativa sufra mengua por el acceso de nuevos administradores, y en todo caso habría que preguntarse si la continua inyección de fuerzas frescas en un terreno que tiende a anquilosarse con demasiada facilidad no es ya una ganancia por sí misma. Creo indispensable la necesidad de mantener una administración pública flexible, permeable, en la cual los trabajadores de planta tengan una permanencia y en la que los administradores públicos, los que tienen la capacidad de coordinar programas, puedan ser susceptibles de cambio, incluso por razones políticas. La capilaridad entre los distintos estratos de la administración le impide convertirse en una camisa de fuerza, y evita que cuando un nuevo gobierno llegue al poder encuentre todo ocupado y deba crear una estructura paralela con un costo político y económico muy grande. Los cargos importantes deben ser ocupados por personal de confianza del grupo político, personal esencial en todo proceso democrático, porque si los grupos que pugnan en una lucha política por el poder no tienen acceso a los puestos directivos de la administración, tienden a desaparecer.

Pensemos por un momento en que si la generación de 1915 a la que nos hemos referido se hubiese perpetuado en la administración a través de un servicio civil de carrera, sería inconcebible un aparato administrativo como el actual, en que el promedio de edad está en los treinta y cinco años y el grado de escolaridad es, por lo menos de licenciatura cuando no de posgrado.

Como síntesis de estas últimas reflexiones, se podría pensar en una estructura de equilibrio de poder con organismos políticos con arraigo popular y con una mayor participación ciudadana. Una administración pública eficiente y flexible, ligada a la voluntad popular, integrada por especialistas capaces, con capilaridad, con cambio y no con permanencia definitiva en los más altos cargos de la administración.

¿Cuál es, pues, el compromiso del administrador público? ¿Hasta dónde está o no comprometido políticamente el administrador público? ¿Hasta dónde está subordinado a la decisión del político? Es éste un problema individual que debe ser resuelto individualmente: cada administrador deberá decidir de acuerdo con sus propios valores. El camino varía de acuerdo con la conciencia personal y de acuerdo con las circunstancias mismas en que se presenta.

El administrador público debe, por supuesto, poner su capacidad al servicio de los ideales populares; debe ser un activo participante de los procesos de desarrollo de su país. Debe mantener, sin duda, su juicio crítico ante la decisión política: la base de la razón política es la negociación y el político lo es por su tendencia a la valoración de juicios por lo que comúnmente podrá entender cuando la opinión técnica es correcta. Por lo demás, nadie está obligado a ir contra su propia moral; nadie está obligado a seguir los juicios políticos si están en contra de las convicciones particulares. No he entendido nunca a los administradores de los campos de concentración que luchaban por alcanzar una mayor eficiencia, por tener la cuota más alta de seres humanos destruidos. Es ésa una traición de lesa humanidad y no se justifica de

ninguna manera aunque dependa de órdenes superiores, aunque se trate de una "obediencia debida". Nadie está obligado a la abyección. En consecuencia, los administradores deben tener la suficiente capacidad de juicio para decidir por sí mismos si apoyan o no las decisiones políticas y, en su caso, separarse oportunamente de la administración pública. No es admisible permanecer en la administración y discrepar esencialmente de las tesis políticas que ésta sustenta.

El administrador público se caracteriza por poseer una importante información clasificada y oportuna de su especialidad, pero tiene además el deber de estar informado de las cuestiones políticas. Un administrador público en nuestro tiempo no puede decir: "Soy un técnico y no me quiero contaminar de los vientos políticos que corren y que pueden dañar mi integridad." El administrador público está en la encrucijada, entre los vientos cruzados de la política. Su posición difícil debe buscar el difícil equilibrio. Servir al político de acuerdo con su convicción. Atender eficientemente los requerimientos de organización, planeación y acción que demandan las decisiones y compartir los peligros que la decisión política implica. No es tarea fácil; tiene que cumplirla soltando y recogiendo velas para avanzar entre los vientos de la política sin ser arrollado por ellos.¹⁹

NOTAS

¹ Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1981, pp. 13-21.

² Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969. Véanse capítulos III, "Los tipos de dominación" y IX, "Sociología de la dominación". Igualmente, la compilación *¿Qué es la burocracia?*, Editorial La Pléyade, Buenos Aires, 1977, que corresponde a la tercera parte de la Sociología de la dominación, "Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática".

³ La teoría weberiana de la burocracia, incuestionable cuando se consideran globalmente los sistemas políticos, ha sido criticada por sus "limitaciones" cuando se intenta abordar con ella el análisis microsociológico. "En síntesis, estas críticas pueden reducirse a dos puntos fundamentales. El primero es que el análisis weberiano no ofrece una descripción empíricamente cuidadosa de las estructuras organizativas. Sobre todo, los elementos del tipo ideal se sitúan en diversos niveles de generalidad... El segundo grupo de crítica dirigi-

das a Weber sostiene que su tipo ideal es una mezcla indebida de un esquema conceptual —las características que definen a la burocracia— y de una serie de hipótesis —la afirmación de que la burocracia maximiza la eficiencia organizativa. Por el lado contrario a esta afirmación se ha sostenido que la adhesión de los funcionarios a las normas burocráticas se transforma fácilmente en ritualismo [Merton]; que la jerarquía, la especialización y la centralización tienden a distorsionar la información y por lo tanto a hacer más difícil la correcta toma de decisiones [teorías "científicas" de la administración; teorías de la toma de decisiones]; que la determinación unilateral de la conducta administrativa por parte de los superiores limita la capacidad de iniciativa de los demás miembros de la organización [teorías oligárquicas de la burocracia: Robert Michels; Ludwig von Mises; Friedrich von Hayek; James Burnham; Bruno Rizzi; Milovan Djilas, etc.]; que el modelo weberiano es demasiado mecanicista para ser eficiente en situaciones que requieren una alta capacidad de ductilidad y de adaptación; que, finalmente, Weber no ha tomado en cuenta los aspectos informales de las organizaciones y que, por lo tanto, no ha sabido prever las disfunciones burocráticas [escuela de relaciones humanas; teorías de la comunicación, etc.]. En realidad, estos argumentos parecen más útiles por todo lo que nos enseñan sobre el comportamiento organizativo que como análisis de la teoría weberiana. En primer lugar, tienden a reificar (cosificar) el tipo ideal de burocracia, a pesar de las repetidas advertencias metodológicas de Weber a este propósito. En segundo lugar, le atribuyen al sociólogo alemán una posición de carácter normativo que no tenía, olvidando, en gran parte, que su afirmación relativa a la superioridad técnica de la burocracia se refería a los aparatos tradicionales y carismáticos. En tercer lugar, descuidan el hecho de que, por más que Weber, como agudo observador político que era, estuviera perfectamente al corriente de los procesos informales que intervenían en las organizaciones, no se preocupó por estudiar sistemáticamente este problema en cuanto que no estaba interesado en construir una teoría general de los fenómenos organizativos. El debate científico sobre el concepto weberiano de burocracia es, pues, un resultado menos fecundo de lo que se hubiera podido esperar." Véase *Diccionario de política, ibid.*, pp. 195-196.

⁴ Raymond Aron, "Dimensiones del orden político" en *Democracia y totalitarismo*, Seix Barral, Barcelona, 1968, pp. 45-60.

⁵ Fritz Morstein-Marx, "El servicio civil de nivel superior como grupo de acción en el desarrollo político occidental", en J. La Palombara y otros, *Burocracia y desarrollo político*, Paidós, Buenos Aires, 1970, p. 63.

⁶ Manuel García Pelayo, *Burocracia y tecnocracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 20.

⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁸ Fritz Morstein-Marx, *op. cit.* pp. 65-66.

⁹ Desafortunadamente disponemos de pocos indicios acerca del comportamiento de la burocracia en otros momentos de su historia. Una investigación sistemática tal vez comprobaría la hipótesis del comportamiento "activo" de los administradores públicos en momentos especialmente importantes de la vida de nuestro país; por ejemplo, la transición de la Colonia al México independiente, o del porfiriato al México revolucionario de la década de los veinte.

¹⁰ Manuel García Pelayo, *op. cit.* p. 32.

¹¹ T. Roszak, *The Making of a Counter Culture. Reflections on Technocratic Society and its Youthful Opposition*, Nueva York, 1969. Citado por García Pelayo, *op. cit.*

¹² Jean Maynaud, *La tecnocracia, ¿mito o realidad?*, Tecnos, Madrid, 1968, p. 35.

¹³ James Burnham, *The Managerial Revolution*, 1960.

¹⁴ Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la burocracia moderna*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983.

¹⁵ De 1763 gobiernos latinoamericanos (desde la independencia de cada uno de los países hasta 1984), el 44.8% han sido gobiernos militares. Véase, Pablo González Casanova, *Los militares y la política en América Latina*, Océano, México, 1988.

¹⁶ Fritz Morstein-Marx, *op. cit.*, p. 87. Es evidente que la "acción" del grupo de administradores públicos que constituyen el nivel superior de la burocracia es más un problema de inclinaciones que de "acciones" propiamente dichas. En este trabajo, Morstein-Marx previene: "En la historia del Occidente moderno hubo casos en que los niveles superiores del servicio civil alentaron de manera consciente la reacción. En otros momentos asumieron las características de un partido reformista no organizado. Del mismo modo, en las naciones recién consolidadas, la burocracia se puede convertir en un núcleo partidario ante las presiones dinámicas para una innovación política, económica y social. Así como hay una administración que se abstiene, existe una administración mesiánica... No es sorprendente que el cuadro dirigente no pueda salirse con facilidad de su propio rol. Es raro verlo en las barricadas o en conlaves revolucionarios", *op. cit.*, p. 75.

¹⁷ Cf. los dos estudios norteamericanos de tendencia estadística de Roderic Ai Camp, *Los líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985; y de Peter H. Smith, *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1910-1971*, El Colegio de México, México, 1982. Muy particularmente útil para el periodo a que se refiere esta alusión es el trabajo de Luis González, "La ronda de las generaciones", en *Nexos* 115 (octubre, 1986), pp. 26-30, y el de Enrique Krauze, *Los caudillos culturales en la revolución mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1984.

¹⁸ Fred W. Riggs, "Los burócratas y el desarrollo político: una concepción paradójica" en La Palombara y otros, *op. cit.*, p. 121.

¹⁹ En la elaboración de estas páginas, cuya originalidad acaso sea lo menos importante, fueron empleados numerosos textos además de los citados; no queremos dejar de mencionar algunos ya clásicos aun cuando tenemos innumerables deudas con otros: Albrow Martin, *Bureaucracy*, MacMillan, 1970; Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, University of Chicago Press, 1955; Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973; Bernardo Kliksberg, *El pensamiento organizacional*, Macchi, Buenos Aires, 1971; Claude Lefort, *¿Qué es la burocracia?*, Ruedo Ibérico, París, 1970. Una visión crítica del fenómeno burocrático que reúne las reflexiones más recientes, es la compilación de Oscar Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1984.