

La Administración Pública en Gran Bretaña

Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Mauricio Valdés Rodríguez

Presidente

Eduardo Gasca Pliego

Vicepresidente

Nelson Arteaga Botello

María Elena Barrera Tapia

Gilberto Cortés Bastida

Miguel Ángel Cortez Alarcón

Alfredo del Mazo Maza

Eriko Flores Pérez

Ernesto Nemer Álvarez

Roberto Padilla Domínguez

Francisco J. Pantoja Salinas

José Alejandro Vargas Castro

Consejeros

Román López Flores

Secretario Ejecutivo

Adriana E. Bazán Trousselle

Consultoría

Raiza Dayar Mora

Comunicación Social

Celia Martínez Paulín

Tecnologías de la Información

José Luis Palacios Arzate

Investigación

Constanza Márquez Aguilar

Capacitación y Desarrollo Profesional

Roberto A. Rodríguez Reyes

Administración y Finanzas

Coordinadores

Seminario de Cultura Mexicana

Pablo García Sainz

Presidente

Salvador Aceves García

Tesorero

Eduardo Matos Moctezuma

Arnaldo Coen

Silvia Molina

Germán Viveros

Comité Editorial

Miembros Titulares Eméritos

Elisa Vargashugo Rangel • Luis Ortiz Macedo • Víctor Sandoval
de León • Luis Herrera de la Fuente • Hugo Gutiérrez Vega •
Guillermo Arriaga Fernández

Consejo Nacional

Miembros Titulares

Pablo García Sainz • Salvador Aceves García • Eduardo Matos
Moctezuma • Sergio García Ramírez • Carlos Prieto Jacque • Pablo
García Sainz • Aurelio de los Reyes • Álvaro Matute Aguirre •
Mauricio Beuchot Puente • Germán Viveros Maldonado • Omar
Guerrero Orozco • Jacqueline Peschard Mariscal • Daniel Reséndiz
Nuñez • Arnaldo Coen Ávila • Ana María Cetto Kramis • Noráh
Yolanda Barba Behrens • Clara Jusidman Rapopot • Silvia Torres
Castilleja • Herminia Pasantes Ordóñez • Jaime A. Morera y González
• Felipe Leal Fernández • Silvia Molina • Hugo Hiriart Urdanivia



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Seminario de Cultura Mexicana

OMAR GUERRERO

La Administración Pública en Gran Bretaña
Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica

Primera edición: 28 de septiembre de 2012

D. R. © Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. No. 503 Col. La Merced

C.P. 50080, Toluca, México

www.iapem.org.mx/

Diseño y edición: Formas e Imágenes, S.A. de C.V.

ISBN 978-607-8087-10-5

Impreso y hecho en México

Quien lea la admirable obra de Tácito sobre la costumbre de los germanos, verá que de ellos los ingleses han tomado la idea de su gobierno político. Un bello sistema que nació en los bosques.

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1741.

CONTENIDO

Presentación	13
Prólogo	17
Capítulo introductorio.....	21

Primera parte La administración pública británica

Capítulo 1	
La cultura británica	35
<i>La diversidad cultural administrativa</i>	36
<i>Neolatinos y anglosajones</i>	39
Las causas de la “decadencia” de los pueblos neolatinos	40
Mirando al futuro	44
<i>Germanos en britania</i>	46
La britania romana	47
La migración germana.....	54
<i>Destrucción de la civilización romana</i>	56
<i>Freno a la unidad nacional</i>	59

Capítulo 2	
El carácter del pueblo británico	63
Insularidad y territorialidad	63
El británico	69
La política	76
El idioma	81
Capítulo 3	
La formación del Estado administrativo	
británico: factores internos.	87
<i>Causas de la singularidad administrativa británica</i>	88
<i>La administración judicial</i>	
<i>como administración de lo público</i>	90
<i>La influencia insular</i>	96
<i>La Revolución Industrial</i>	100
Capítulo 4	
La formación del Estado administrativo	
británico: factores externos	107
<i>El papel de la India en la modernización</i>	
<i>administrativa británica</i>	108
<i>La revolución administrativa</i>	116
Capítulo 5	
La cultura administrativa británica	123
<i>La discrecionalidad administrativa</i>	124
<i>El derecho administrativo</i>	126
<i>El servicio civil</i>	133
<i>La empresa pública</i>	140
<i>La centralización y la administración local</i>	147
Capítulo 6	
La cultura administrativa británica	
ante el amago neogerencial	157
<i>Privatización de la administración pública</i>	158
<i>La reforma neogerencial</i>	163

Segunda parte
El pensamiento administrativo
en Gran Bretaña

Capítulo 7	
Origen del pensamiento administrativo británico.	171
<i>El británico, un hombre práctico</i>	172
<i>Los fundadores del pensamiento administrativo británico.</i>	179
Capítulo 8	
La ciencia de la administración pública británica en el siglo XX	185
<i>El Círculo de Londres</i>	186
<i>W.H. Moreland: la construcción epistemológica de la administración pública británica</i>	196
Capítulo 9	
Incorporación de la administración pública británica al ámbito académico mundial	203
<i>Proceso de maduración del pensamiento administrativo británico.</i>	204
Richard Warner	204
E.N. Gladden	208
C.H. Sisson	212
<i>Consolidación de la ciencia de la administración pública británica.</i>	216
Capítulo 10	
El pensamiento administrativo británico contemporáneo.	229
<i>La teoría de la administración pública</i>	229
<i>Las ideas administrativas en la era neogerencial.</i>	236
Epílogo	247
Bibliografía	251

PRESENTACIÓN

Una de las más gratas oportunidades, desde que el gobernador del Estado de México, doctor Eruviel Ávila Villegas y los asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. me encargaron la Presidencia del IAPEM, es la de coeditar con el Seminario de Cultura Mexicana, A. C., la más reciente obra de mi destacado colega, el doctor Omar Guerrero.

Lo conozco como sobresaliente compañero desde las aulas de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, allá por 1965, amplia data de nuestra sincera amistad. Y más grata oportunidad, cuando es ocasión de presentar esta coedición.

Desde hace varios años observamos, con gusto, la fructífera y permanente labor como investigador y académico de Omar Guerrero. Esta obra es una de las mejores evidencias de su amplia cultura, de su sabiduría sobre estas disciplinas, que desde jóvenes decidimos, por vocación y que elegimos como profesión: la Ciencia Política y la Administración Pública. Omar la practica en la academia internacional con mucho éxito, consecuencia de su talento, dedicación y laboriosidad.

Por si esto no bastara, al leer este libro recordé mis estudios de posgrado en la prestigiada London School of Economics and Political Science (LSE), donde pasé casi dos

años (1982 y 1983). Tantos libros leídos citados en su amplia bibliografía y los nombres de algunos de mis maestros como la doctora Rosamund Thomas, tutora académica, Peter Self, Patrick Dunleavy y George Phillip, entre otros. Mi paso como asociado en el Royal Institute of Public Administration y en el Chartered Institute of Finance and Accountancy, así como la regular lectura de sus valiosas revistas. Las conversaciones con algunos de los herederos de la tradición británica de la Webb Society formada, entre otros, de los más famosos fundadores de la LSE, como Sidney y Beatriz Webb, impulsores de la nacionalización de industrias. Así como de la creación de tantas figuras ingeniosas de la administración pública como el *self government* o autogobierno local, y las entidades llamadas QUANGOS o *quasi non governmental organizations*, organismos casi no gubernamentales (que conocí en varias conversaciones con Sir Leo Pliatzky, destacado Civil Servant de la oficina del Tesoro) y que aún no logramos asimilar en la administración pública mexicana, ni en otros países.

La tarea que se impuso el doctor Guerrero debe haber sido complicada, en primer término por cuestiones de idioma, porque idioma es cultura. Y para entender lo que los autores escriben en su significado auténtico, es indispensable conocer esa cultura, al menos en lo fundamental, como lo muestra la revisión que incluye esta obra, principalmente porque refleja históricamente el carácter y la templanza de este pueblo, con sus grandes exponentes de la literatura en la Ciencia Política y la Administración Pública, y desde luego en la literatura mundial como William Shakespeare. Así lo deja entrever la inclusión de términos que prefiere no traducir literalmente como han hecho otros escritores con *politics*, *policy* y *polity*, para evitar el típico error de querer entender a la *public policy* como política pública. Tarea que tenemos aún pendiente de resolver con precisión de conceptos y categorías.

Por ello, mayor el mérito del autor, que solo le habría sido posible, por el vasto conocimiento que ha demostrado a

partir de la amplia bibliografía de su autoría, derivada de su abultada lectura y experiencia.

Imagino lo que Omar debe haber reflexionado respecto de este sistema de gobierno que carece de una Constitución escrita, como la conocemos en la mayoría de los países, en la cual se describiera la forma en cómo se organiza el Estado inglés, como institución. Porque el estudio de las constituciones ocupa un lugar central en la Ciencia Política y la Administración Pública. Eso explica la existencia de libros que intentan describir la forma organizadora del Estado británico para suplir esa ausencia constitucional y su relación con el *Common Law*. O lo que involucra la llamada “soberanía del Parlamento” frente a la permanencia de *Her Majesty* en la administración pública dominada por el antiguo *Civil Service*, que nos recuerdan aquello de que “la reina, es reina, pero no gobierna”.

Este libro *La Administración Pública en Gran Bretaña. Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica* tiene de sobra los méritos para ser coeditada por el IAPEM y más para ser leída por quienes tenemos vocación universal para aprender, porque como señalaba Confucio:

El saber venga, de donde venga.

Con mi reconocimiento al doctor Omar Guerrero.

M. C. Mauricio Valdés Rodríguez
Toluca, México, septiembre de 2012

PRÓLOGO

La idea germinal de este libro emana del cultivo de una línea de investigación sobre la cultura administrativa, donde la Gran Bretaña aparecía como un punto oscuro, y se observaba como un tramo separado; o quizá, más bien, como una anomalía en un proceso europeo continental que siguió la línea normal y lógica de desarrollo. Un adelanto en esa línea de investigación fue la publicación de un artículo sobre dicha cultura administrativa, que mucho me ayudó a comprender rasgos compartidos de esa tendencia europea general, que asimismo, abraza a las Islas Británicas, auspiciando su mejor comprensión como parte del mundo administrado. De manera que, ante la opción de un trabajo sobre la cultura administrativa de un país, que según el dictado de una lógica preferente se habría inclinado por alguno que disfrutara de prestigio ancestral, como Alemania o Francia, nos inclinamos por aquél otro que se conoce como proclive al amateurismo, que había sido renuente a la teoría administrativa y que se sabe como fiel creyente de la práctica inveterada.

De modo que un caso diverso ha sido la Gran Bretaña, que siendo suelo fértil para el desarrollo de la administración pública en los inicios de la constitución de su Estado en los albores de la Edad Media; se tornó luego en suelo yermo, tierra

erial para el cultivo de la ciencia de la administración pública, habida cuenta del reinado casi milenario del autogobierno local. Alejada de los grandes temas de la nación, la administración pública no fue objeto de interés académico sino hasta hace poco tiempo. Pero con una fuerza tal que desde finales del siglo XIX y toda la centuria siguiente, su cultivo se elevó hasta lograr un lugar prominente de alcance mundial en la década de 1970. Después se erigió como fuente de donde emanaron las corrientes neogerenciales que inundaron el orbe entero, como si se tratara de aquél diluvio que sólo pudo sortear Noé. Naturalmente, las respuestas más pertinentes a esos planteamientos emergieron en el mismo suelo insular, convirtiendo a la teoría de la administración pública británica en la cabeza de la cruzada intelectual que finalmente impuso la convicción de lo público, sobre la creencia en lo privado. De allí que su centenario servicio civil, sus empresas públicas y su gobierno central, se convirtieran en dádivas al mundo administrativo aún insuficientemente entendidas y menos todavía reconocidas. El objeto de esta obra es, precisamente, iluminar sobre esas contribuciones y rendir a los británicos los créditos que merecen, como portadores de una de las culturas administrativas más prominentes.

La labor de la doctora Diana Vicher ha sido de gran relevancia en la preparación de la obra, principalmente en la etapa de investigación y configuración, si bien su apoyo se prolongó hasta la revisión de las pruebas finales; a las que se agregó el licenciado Hervin Fernández, a quien le extiendo mi agradecimiento. La maestra Adriana Bazán tuvo una labor destacada que mucho contribuyó a esta publicación, que le reconozco enormemente.

La investigación fue desarrollada en mis labores como miembro del Seminario de Cultura Mexicana, magno espacio en el cual tienen su lugar las ciencias, las artes y la tecnología. Y principalmente en mi actividad como profesor de carrera de

la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de mi *Alma Mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México.

Esta publicación me ha permitido un feliz reencuentro con mi estimado amigo el maestro Mauricio Valdés Rodríguez, presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Es un reencuentro feliz porque compartimos, años atrás, el salón de clases en la otrora Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, como compañeros de banca, uniéndonos desde entonces una amistad entrañable e imperecedera. Y sin bien la vida nos llevó por caminos paralelos y diversos, ahora nos volvemos a encontrar, luego de que el maestro Valdés Rodríguez se desempeñara exitosamente en la administración pública federal, estadual y municipal –desde muy joven–, así como en las labores parlamentarias y en el servicio exterior.

Que mejor momento que un libro para refrendar mi gratitud y aprecio a un compañero de estudios, un colega de profesión y un amigo siempre.

Omar Guerrero
Verano 2012

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

I

Desde mucho tiempo atrás, en el estudio de la administración pública se ha planteado el tema de la *cultura administrativa* desde los ángulos del desarrollo y la metodología comparada.¹ Los trabajos realizados, que se han prolongado hasta el presente, se orientaron al análisis de las singularidades de la cultura administrativa de los países, tomando como base general su grado de “desarrollo administrativo”; así como las particularidades más específicas, como el grado de articulación entre la política y la gestión, y el rango alcanzado por el profesionalismo de los servidores públicos. Los resultados arrojaron verdades inocultables, como la relativa al fracaso de las versiones administrativas occidentales aplicadas en Asia, África y América Latina, la preeminencia de las administraciones locales y las limitaciones evidentes de la asistencia técnica.

¹ Uno de los trabajos pioneros apareció a mediados de la década de 1950, dando cabida a las colaboraciones de quienes por muchos años pusieron las bases de una visión cosmopolítica de la administración pública. Nos referimos a Lynton Cladwell, Ferrel Heady, Albert Lepawsky y Fred Riggs, entre otros. *Vid: Siffin, William, editor (1957), Toward the comparative study of public administration*, Indiana, Indiana University Press.

Ocurre de tal modo porque la perspectiva de la cultura administrativa devela los rasgos relativos a la variedad organizativa, donde se reflejan nítidamente los contrastes entre las administraciones, así como los especímenes híbridos.²

Lo más asombroso fue, sin embargo, que la tesis acerca de la universalidad de los principios de la administración pública occidental, que se daba como un hecho por motivo de la globalización, visible desde la década de 1960, era aún incompleta e inmadura. Hay que resaltar que esto mismo fue refrendado por distinguidos profesores universitarios, de vuelos teóricos elevados, cuya labor de consultoría no fue del todo fructuosa. Entre otros, destacan Paul Appleby, Albert Lepawsky y Pedro Muñoz Amato, cuyos libros son de consulta obligada en los currícula de administración pública.³ La causa perceptible fue que en esa década había imperado un ánimo triunfalista en el cultivo de la teoría de la administración pública en Europa y los Estados Unidos, si no cuando menos, de prepotencia y vanidad académica; pero junto con la ignorancia supina de las realidades administrativas existentes en países de Asia, África y América Latina. Fue cuando la ciencia de la administración pública perdió la inocencia.

Resultaba evidente la ausencia de estudios sobre cultura administrativa en general, y de las culturas singulares de los países en particular. Desafortunadamente, los estudios del desarrollo administrativo fueron abandonados.

Esta obra tiene como objeto colaborar a la reanimación del tratamiento del tema, con la novedad de adoptar de modo pleno el concepto *cultura*. De manera que, por principio, asu-

² Hood, Christopher (1998), *The art of the State*, Oxford, Clarendon Press, pp. 6-7.

³ Como muestra, citamos las siguientes obras: Appleby, Paul (1949), *Policy and Administration*, Birmingham, University of Alabama Press. Lepawsky, Albert (1949), *Administration*, New York, Alfred A. Knopf. Muñoz Amato, Pedro (1954), *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 tomos.

mimos la perspectiva de A.L. Kroeber, quien explica, en primer lugar, que la cultura está dotada con cualidades que le son inherentes: por principio, es transmitida no por los mecanismos genéticos de la herencia, sino por el condicionamiento mutuo entre los “cigotos”,⁴ pues constituye un hecho social.⁵ Esto mismo explica, en segundo lugar, por qué cualquiera que sean sus orígenes en, o por medio de los individuos, la cultura tiende velozmente a volverse supra-personal y anónima. En tercer lugar, la cultura generalmente se define por reposar en patrones o regularidades de forma y estilo, así como de significado. Asimismo, le distingue que incorpora valores que pueden ser formulados públicamente, como los usos, o bien, sentidos implícitamente como las costumbres, por la sociedad tenedora de la cultura.⁶

En un trabajo precedente, donde abordamos los aspectos generales de la cultura administrativa, la definimos de un modo amplio: la cultura administrativa es transmitida por el condicionamiento social existente entre administradores y administrados, no por mecanismos genéticos de herencia, porque constituye un hecho social. Esto explica por qué, aún emanando sus orígenes en los individuos, o por medio de ellos, la cultura administrativa tiende rápidamente a mudar en supra-personal y anónima. Por extensión, la cultura administrativa

⁴ “Cigoto” es una voz griega que significa uncir, unir. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, 2001. (Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation). La idea de Kroeber es, por consiguiente, de “asociado”.

⁵ Riggs da énfasis al carácter hereditario de la cultura, la cual, en su entender, implica toda práctica, norma o técnica inventada por el hombre, que es transmitida de generación a generación, y que siendo posible modificarla en el curso de la transmisión, su relativa continuidad es su carácter distintivo. Riggs, Fred (1970), “The context of development administration”. Riggs, Fred (editor), *Frontiers of development administration*, Durhman, Duke University Press, p. 103.

⁶ Kroeber, A.L. (1952), *The nature of culture*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 104.

también está definida por reposar en patrones o regularidades de forma y de estilo, así como de significado, cuya configuración suele representarse en la organización y la burocracia, aunque no sólo en ellas. En fin, le distingue la incorporación de valores formulados públicamente que facilitan explicar sus procedimientos como usos o costumbres, por medio de los cuales es inteligible su ritualismo y su “burocratización”.⁷ En fin, la cultura administrativa implica toda práctica, norma y técnica inventada en el devenir administrativo, que es transmitida intergeneracionalmente, y que siendo posible modificarla en el curso de la transmisión, su relativa continuidad es su carácter distintivo.⁸

Por su parte, el *estilo* indica una impresión integral creada por un gran número de actos habituales individuales y de facetas del comportamiento, cada uno de los cuales tiene su propia racionalidad crítica, y cada uno de los cuales es responsable de su propio conjunto de condiciones y demandas.⁹ Estas condiciones y demandas cambian, respondiendo de tal modo a las transformaciones.

Más brevemente hablando, en administración pública la cultura consiste en el ser, hacer, pensar y sentir de los hombres políticamente organizados, como se plasma en sus instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y en su práctica.

⁷ *Ibid.*

⁸ Riggs, *op. cit.*, p. 103.

⁹ Chapman, Richard and A. Dunsire (1971), *Style in administration: reading in british public administration*, London, George Allen & Unwin LTD, Published for The Royal Institute of Public Administration, p. 17.

II

La cultura administrativa no es plenamente universal, pues fehacientemente el modo como se gestionan los asuntos públicos en otras latitudes difiere, de suyo, del nuestro. Una primera variación es que se distingue —y contrapone— la cultura administrativa “occidental” y la cultura administrativa “oriental”. Comencemos con esta diferenciación.

Algunas veces he contado una anécdota personal: a mediados de 1998, en Santiago de Chile, intervine en un seminario internacional donde escuché decir a un ponente, palabras más, palabras menos, que “se debe dejar de usar la voz *administración* por su sentido latino, y emplear más bien *gerencia* por su sentido anglosajón, debido a que su significado es flexible y ágil” (*sic*). La expresión, externada con cierto desdén, refleja con nitidez dos problemas: en primer lugar, la simplicidad como se pretende resolver un problema complejo con un llano reemplazo de palabras, además de que se plantea una antinomia. En segundo lugar, trasluce la ignorancia semántica, conceptual y etimológica de los vocablos: en todo caso, *gerencia*, como *administración*, proviene del latín.

Dicho en otras palabras, además del desconocimiento supino de tal modo evidente, en *administración pública* suele configurarse el prejuicio en una variedad de formas. Como lo observamos, esto era patente hasta hace poco en algunos sectores académicos a través del menosprecio de la voz “*administración pública*” por ser latina y obsoleta, y la glorificación del vocablo “*gerencia pública*” o “*manejo público*” (*public management*),¹⁰ por ser anglosajón y moderno. Lo dicho toca obviamente al idioma inglés, donde se supone que existe la clara distinción entre *public administration* y *public Management*,

¹⁰ El vocablo *gerencia* deriva de la voz latina *gerére*, que significa dirigir, mandar. Debido a que constituye la capacidad de mandar, se le suele identificar con *management*, así como con *dirección*.

cada cual teniendo significados desemejantes con respecto al desempeño del servidor público. De modo que, por un lado, a la administración pública se le suele atribuir ser anticuada e inoperante, en tanto que al manejo público se le exalta como moderno y activo. Se llega al grado, incluso, de asignar a la primera el personificar una actividad tradicional basada en una pura aplicación de funciones en forma pasiva, encaminada a la defensa y perpetuación del *statu quo*. En tanto que el manejo público reduce por un desempeño orientado a la acción y la solución de los problemas, con base en una actitud dominada por la innovación y la creatividad.

El papel del prejuicio en los temas sociales es antiguo, quizá haya comenzado y perpetuado en el contraste entre Oriente y Occidente, y prolongado por medio de la maniquea antinomia entre lo latino y lo anglosajón dentro de la cultura administrativa occidental, tema que retomaremos en el capítulo siguiente.

De aquí la necesidad de tomar una posición clara con respecto al problema de la “britanidad”, que consiste en uno de los términos más confusos, pues no pocos dicen “Inglaterra” cuando quieren hablar de “Gran Bretaña”, y a la inversa. Igualmente, “Bretaña” (*Britain*) no es igual a “Gran Bretaña”, pues esta última incluye a Inglaterra, Escocia y Gales, ni es similar el “Reino Unido”, que es la Gran Bretaña más Irlanda del Norte. Hay que añadir que Gran Bretaña tiene crecientes minorías étnicas y conglomerados de inmigrantes, debido a su pasado imperial. La heterogeneidad étnica y cultural es un óbice para remodelar la identidad nacional de manera omni-compreensiva, pero no tanto una barrera insalvable, porque es parte integral del significado del Reino Unido como nación cosmopolita.¹¹

¹¹ Giddens, Anthony (1998), *La tercera vía*, México, Editorial Taurus, 1999, pp. 159-160.

Pero hay algo más, y muy importante: cuando de Inglaterra se trata, muchos de sus nacionales se saben y dicen ser “anglosajones”. Este asunto es muy relevante porque, además de un gran debate sobre el papel y efecto de la conquista normanda, tiene una gravitación determinante sobre la periodización de la historia administrativa en la isla. Este punto trascendental incluye a personajes tan destacados como Rudolf Gneist, quien en uno de sus libros más célebres comienza afirmando que “puede decirse que la historia política de Inglaterra comienza alrededor del año 800”, merced a los grandes flujos migratorios en Europa.¹² La isla, por su parte, había sido invadida y colonizada por anglos, sajones y jutos, todos ellos provenientes de los bosques de Germania a los que se refiere Montesquieu. De modo que el epígrafe en nuestro libro sirve muy bien al propósito, pues esa fecha omite la historia previa, tanto britana como romana, que como observaremos son mucho más importantes de lo que piensa Gneist, así como George Thomas Reid,¹³ quien en el primer libro sobre la historia administrativa de Inglaterra convoca a “regresar” a las prácticas y modelos de los tiempos anglosajones. Punto de vista compartido con el pensador administrativo más relevante de Gran Bretaña, E.N. Gladden, para quien el servicio civil tiene su cuna en esa misma época.¹⁴

Prejuicio o convicción nacional, el hecho es que Gran Bretaña tiene una cultura administrativa que nos proponemos examinar sin desdeñar el aporte de otros tiempos y otras civilizaciones que han existido en la isla desde tiempos inmemoriales, hasta el presente. Muchos de los grandes personajes han

¹² Gneist, Rudolf (1892), *History of the English Parliament*, London, William Clowes & sons Limited, third edition revised, p. 1.

¹³ Reid, G.T. (1913), *The origen and development of public administration in England*, London, MacDonald and Evans, p. 5.

¹⁴ Gladden, E.N. (1967), *Civil service of the United Kingdom: 1855-1970*, London, Frank Cass, p. 18.

sido ingleses, como Thomas Hobbes (1588-1679) y John Stuart Mill (1806-1873). Otros muchos, que se cree también son ingleses, nacieron en otros lugares. John Knox (1510-1572), líder de la reforma protestante y fundador del presbiterianismo, nació en Escocia. Igual que Adam Smith (1723-1790), padre de la economía política; Arthur Ignatius Conan Doyle (1859-1930), creador del personaje Sherlock Holmes, detective de ficción; David Hume (1711-1776), notable filósofo; Thomas Carlyle (1795-1881), crítico y autor del libro sobre los héroes. También nacieron en Escocia Anthony Charles Lynton “Tony” Blair, ex Primer Ministro, así como Gordon Brown, quien ocupaba ese cargo. Por su parte, Arthur Wellesley, duque de Wellington (1769-1852), vencedor en Waterloo, nació en Irlanda, como Edmund Burke (1729-1797), gran reformador y el más grande enemigo de la Revolución francesa, y George Bernard Shaw (1856-1950), ganador del Premio Nobel de literatura en 1925. Todos ellos son británicos, comparten la misma cultura que aquí, desde el ángulo administrativo, es tema de esta obra.

La combinación de unidad y diversidad de Gran Bretaña es un factor que confunde y desconcierta al investigador; pues “el embrollo existe no sólo en el área política, sino también en las instituciones sociales. Algunas veces nuestras organizaciones o agrupaciones sociales cubren la totalidad de la nación británica; otras veces son solamente propias de una de sus nacionalidades; y en otros casos son mixtas y constituyen situaciones particulares de países fronterizos. Las *Trade Unions* cuentan generalmente sus asociados comprendiendo a la totalidad de la nación y a todo el Reino Unido. Las Iglesias son unas veces generales y otras veces sólo particulares; pero las hay que están integradas en la Iglesia general y, simultáneamente, en una particular. La Iglesia Anglicana, por ejemplo, es en cierto modo única para toda la Gran Bretaña, pero también existe separadamente, en cuatro distintas direcciones: la Iglesia de Inglaterra, establecida en Inglaterra; la extinta Iglesia de

Gales, entre los galeses; la Iglesia Episcopal de Escocia, entre los escoceses, y la disuelta Iglesia de Irlanda (Irlanda en general, y no solamente el norte de Irlanda) entre los irlandeses. Gran Bretaña es, verdaderamente, un país complicado”.¹⁵

De modo que en lo general nos referiremos a Gran Bretaña, salvo cuando el punto señale claramente a Inglaterra u otro país británico.

III

Una de las proyecciones principales de la cultura administrativa de un país, consiste en la conversión en ideas que se transmiten en forma de principios. Este mecanismo facilita los procesos de adopción y adaptación de las instituciones administrativas de una nación a otra, toda vez que determina el alcance de su aplicabilidad cuando se cambia su *locus* existencial.

En administración pública la creación de ideas emerge de la ocupación misma de los servidores públicos, quienes, convertidos en profesantes de un campo del saber, establecen principios que proyectan transmitir. Tal es el caso de grandes administradores en acción como Justus Sextus Frontino, director del servicio de agua potable en Roma y gobernador de Britania; Narsés, preósito de la cámara bizantina y conquistador de Italia; y Robert-Jacques Turgot, contralor general de finanzas de Luis XVI. Ocurre de este modo porque esas ideas son a menudo una expresión de su tiempo, a la vez que una forma de influir su curso.¹⁶

Para generar los principios es menester que los funcionarios cuyas ideas los guiaron, sientan la inspiración por

¹⁵ Barker, Ernest (1942), *La Gran Bretaña y el pueblo británico*, México, Ediciones Minerva (1944), pp. 14-15.

¹⁶ Meinecke, F. (1957), *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1997, pp. 21-22.

desarrollar su análisis teórico. Hombres prácticos emblemáticos, los administradores públicos principalmente han dejado muchas huellas de su labor, que incluyen una multitud de escritos casi todos ellos emanados de su actividad, pero muy poco de su reflexión teórica. En administración pública las ideas no sólo versan sobre la clarificación y la aprehensión teóricas en el curso del tiempo, sino comprenden a los grandes protagonistas de cada época dentro de ella, influidos por ella e influyendo en ella.

La idea emana de la actividad del administrador público, porque el autor va haciéndose mientras trabaja en su obra. Autoría y escrito se producen al mismo tiempo, cuando el autor, al desarrollarse, concibe como idea lo que de su pluma va emanando. Suele ocurrir que los estadistas no aprendan nada nuevo de lo que saben que hizo un gobernante, porque lo nuevo de una idea radica en que se comunica. Sólo por su aprehensión como principio, en efecto, las tendencias históricas reciben toda su fuerza de penetración y se elevan a lo que llamamos “idea”.¹⁷

De manera que, la idea de administración pública pasa por un proceso de develación y emergencia histórica. En efecto, el autor se desarrolla cuando fabrica su obra, dando curso a la forja de la idea. Charles-Jean Bonnin observó, que a pesar de que en algunos reglamentos y leyes de antigua data se intuía la administración pública dotada con sus propios elementos, divisiones y leyes, es decir, con la forma de una institución peculiar y diferenciada relativamente dentro del Estado; no se avanzó en el acierto y pronto se olvidó la forma, extensión y límites que ya había desenvuelto. Es decir, que a pesar de que antaño existía en embrión, no se alcanzó a tener una idea precisa de la administración pública, ni de la naturaleza de sus funciones ni de sus relaciones con el gobierno y los tribunales, ni tampoco de sus

¹⁷ *Ibid*, p. 41.

vínculos con los administrados. El Estado gestionaba desde tiempo atrás, pero su administración era anónima, incógnita, pues vivía confundida con otras manifestaciones del ser del Estado. Como lo asegura Bonnin, jamás pasó por la cabeza de los legisladores de todos los pueblos que la administración tenía sus leyes, formas, y reglas fijas e invariables.¹⁸

El principio vital de la idea en administración pública es peculiar. Para nadie es un secreto el peso de la continuidad en administración pública, la cual se afana por seguir y concluir en su hacer, para continuar en marcha y volver a culminar. Buena parte del pensamiento administrativo ha emanado de esta condición, pues, como es observable en muchos escritos, la idea administrativa es impulsada por una idea precedente, hasta formar una larga cadena de la que con frecuencia no se sabe su inicio y mucho menos su destino. De lo que se trata es encontrar el origen de la idea, el cual es, a menudo, el momento inicial de una *crisis*. Como lo apuntó Juan Beneyto, el dato principal buscado por el historiador de la administración pública para escribir “con tinta negra esa piedra blanca” que constituye el hito y que señala el principio de un periodo, es la conciencia de una crisis.¹⁹ No son pocos los periodos de la historia que se evidencian, en su inicio, a partir de una administración pública que cambia de forma, bien porque fracasó, bien porque se le confía el éxito futuro.

Las crisis representan el hecho de que un gobierno asuma decisiones dentro de condiciones signadas por la urgencia. De modo que la elección se realiza dentro de una situación en la cual el gobierno confronta un problema *inmediatamente*, de modo que tomando como base la situación *presente*, calcula las consecuencias probables de cada curso de acción posible. De

¹⁸ Bonnin (1808), Charles-Jean, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, p. 27.

¹⁹ Beneyto, Juan (1958), *Historia de la administración pública española e hispanoamericana*, Madrid, Editorial Aguilar, p. 28.

hecho, la palabra “decisión”, que en griego significa *krisis* (del verbo *krinein*: separar, decidir, juzgar), entraña el significado de urgencia, necesidad imperiosa y crisis.²⁰ Las crisis cabalgan en el devenir de la administración pública, la cual, discurriendo por el empuje de las ideas, produce nuevas instituciones que conviven con las antiguas sobrevivientes luego de una etapa de *crisis*, es decir, cribadas por el cedazo que cierne lo útil de lo perjudicial, oneroso y superfluo.²¹

²⁰ Majone, Giandomenico (1978), “Los usos del análisis de políticas”. Aguilar, Luis F., *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 346-349.

²¹ “Crisis” deriva de cribar. Villar Palasi, José Luis (1952), *Administración y planificación*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, pp. 129-130.

PRIMERA PARTE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRITÁNICA

CAPÍTULO I

LA CULTURA BRITÁNICA

En los ámbitos académicos es sabida la diversidad cultural administrativa que priva en cada país, aunque esta conciencia no es muy antigua, pues antes no sólo se pensaba en una superioridad occidental innata, sino en que los países atrasados para prosperar debían asemejar sus administraciones al modelo de las naciones avanzadas. Del mismo modo como ha ocurrido en la teoría política, en el pensamiento administrativo de antaño, la cultura solía observarse de manera parcial e incompleta, si no hasta de un modo folclórico. Por ejemplo, el pensamiento político oriental inspiraba una atmósfera de exotismo y rareza, así como de curiosidad, por motivo del asombro o la incomprensión. También a veces se observaba con prejuicio y menosprecio, como es visible en la obra de Paul Janet, quien juzgó, por ejemplo, que los hindúes carecieron del concepto “Estado”, “patria” o “ley”; y que siendo tan celestialmente creyentes, la vida real era tan mala que lo mejor era abandonarla rápidamente.¹ En fin, que puede incluso creerse que el pensamiento político oriental es bárbaro y carece de creatividad.

¹ Janet, Paul (1872), *Historia de la ciencia política*, México, Editorial Nueva España, 1947, dos tomos, tomo I, p. 67.

D. Mackenzie intentó probar ese prejuicio analizando la posición epistemológica de un autor, pero erróneamente atribuye esa visión a W.F. Willoughby, cuando más bien se trata de su hermano.² En efecto, W.W. Willoughby afirma que los orientales, a pesar de haberse adelantado cronológicamente a los griegos al establecer la organización de la vida política, fueron incapaces de generalizar sus ideas políticas en forma de un sistema de pensamiento completo y ordenado, digno de llamarse “filosofía política”.³ A modo de digresión, vale la pena apuntar que W.W. Willoughby pensaba de un modo similar a su politólogo hermano, pues siendo gobernador de Puerto Rico no tuvo empacho alguno en declarar que el ejército “de salvación” estadounidense que ocupó la isla a mediados de 1898, no sólo fue recibido como héroe, sino como cabeza de playa de una reforma política y administrativa muy deseada por los isleños, que traería consigo a las instituciones norteamericanas.⁴ De este modo, las atrasadas fórmulas españolas de administración colonial, serían sustituidas por la modernidad estadounidense.

La diversidad cultural administrativa

Sobre lo dicho, la realidad es otra, pues recientemente los científicos sociales occidentales han puesto un gran énfasis en

² Mackenzie confunde a W.F. Willoughby con su hermano, el politólogo W.W. Willoughby, famoso por sus trabajos sobre el Estado y el gobierno prusianos. Mackenzie Brown (1953), D. *La sombrilla blanca: el pensamiento político hindú desde Manú hasta Gandhi*, Madrid, Editorial Tecnós, 1965, p. 32.

³ Willoughby, W.W. (1903), *The political theories of the ancient world*. London and Bombay, Longmans, Green and Co., p. 13. Esta obra es precisamente la causa de la polémica de Mackenzie.

⁴ El primer párrafo del trabajo de W.F. Willoughby es un espécimen emblemático de mentalidad colonialista, digno de ser colocado entre los mejores ejemplares de ese modo de ver las metrópolis a los “pueblos atrasados”. Willoughby, W.F. (1909), “The Reorganization of Municipal Government in Porto Rico: Political”, *Political Science Quarterly*, vol 24, núm. 3, p. 409.

el valor de los estudios sobre la política y la administración orientales. Debe destacarse singularmente el reconocimiento a la preeminencia de las instituciones en los países orientales después de alcanzada su independencia, pues se ha concluido que el implante colonial del concepto *Estado*, y de su administración, fracasaron por desatender las condiciones propias de esos países. La implantación del modelo de administración pública según los cánones ejemplares de Francia y Alemania, más bien terminaron por acomodarse a las realidades vernáculas imperantes.⁵ Igual resultado tuvo la estrategia colonial en pro de establecer una administración pública fundada en esos cánones, más orientada al mantenimiento del orden y el derecho, que encauzada al desarrollo del país.⁶ Sin embargo, la vigencia del prejuicio colonialista hizo apuntar con desatino a John Stuart Mill, que en la India el destino de la Compañía de las Indias Orientales fue elaborar la teoría verdadera del modo como un país civilizado gobernó a un pueblo “semibárbaro”, y luego “morir”.⁷ La falsedad de semejante apreciación fue evidenciada sin velo cuando se descubrió que en la India buena parte de las instituciones administrativas ancestrales operaban mejor que otras diseñadas bajo los modelos occidentales, importados por los gobiernos metropolitanos. Se encontró, incluso, que ello obedece no sólo a la relación positiva entre las condiciones sociales y la implementabilidad administrativa establecida, sino a la preservación de valores nacionales y locales.⁸ Los países asiáticos —así como los africanos— que

⁵ Heady, Ferrel (1966), *Public administration: a comparative perspective*, Englewood Cliff, New Jersey, Prentice-Hall.

⁶ Pye, Lucien (1966), *Aspects of political development*, Boston, Little, Brown and Company.

⁷ Mill, John Stuart (1861), *Considerations on representative government*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts, 1958, p. 270.

⁸ Riggs, Fred (1961), *The ecology of public administration*, Bombay, Asia Publishing House, pp. 13-14.

durante la posguerra fueron técnicamente asistidos con miras al mejoramiento de sus administraciones públicas, en realidad sufrieron la colisión de dos modelos de implementación. Uno autóctono, que fue llamado *administración sustantiva*; el otro, externo, se denominó *administración formal*.

Esas observaciones fueron refrendadas de un modo dramático particularmente en la India, donde el conspicuo administrativista Paul Appleby, fungiendo como consultor de la *Ford Foundation*, encontró que su administración era tan buena como la estadounidense;⁹ y allí obtuvo la inspiración necesaria de la que emanó una de sus principales obras.¹⁰ Lo más destacable es que los países asiáticos concibieron administraciones públicas altamente desarrolladas, cuando los pueblos europeos vivían en la barbarie. En efecto: el desarrollo administrativo se movió originalmente del Oriente al Occidente, y fue hasta muy tardíamente, a finales del siglo XVIII, que se comenzó a mover contrariamente: del Occidente al Oriente. En la época en que aparece la teoría de la “administración para el desarrollo” (década de 1960), se inicia la última fase de ese movimiento. Esta teoría parte de una perspectiva sobre la diversidad de las culturas administrativas, tomando como base no la bipolaridad entre lo primitivo y lo civilizado, sino entre el subdesarrollo y el desarrollo. Esta última categoría suple al concepto “civilización”: desarrollo es el incremento de las habilidades de las sociedades humanas para configurar su ambiente físico, humano y cultural.¹¹ De modo que la administración para el desarrollo refiere los esfuerzos organizados a

⁹ Appleby, Paul (1953), *Public administration in India: report of a survey*, New Delhi, Government of India, p.1.

¹⁰ Appleby, Paul, *Public administration for a Welfare State*, London, Asia Publishing House, 1961.

¹¹ Riggs, Fred (1970), “The Context of Development Administration”. Riggs, Fred (editor), *Frontiers of development administration*, Durham, Duke University Press, pp. 73-74.

través de programas o proyectos, mediante los cuales se busca alcanzar los objetivos propuestos.

De manera similar al modo como se fraguó la “superioridad” occidental, los llamados “pueblos anglosajones” han tratado de ennoblecer sus éxitos industriales y sus conquistas militares elogiando su etnia con base en lo que entienden como una supremacía natural o providencial. Este, sin embargo, es el hábito de todos los triunfadores, en todo tiempo, pues tienen necesidad de hacer “adorar intelectualmente sus triunfos materiales”.¹² Otro mundo cultural diverso y contrastante está integrado por los llamados “pueblos neolatinos”, es decir, las naciones de España, Portugal, Italia, Francia e iberoamérica, que se distinguen como una comunidad de tradiciones religiosas con parentesco lingüístico, así como otras analogías basadas en la cultura clásica y el afecto por las artes. En contraste con los anglosajones, los neolatinos sufren la leyenda negra de su decadencia, es decir, que todos los pueblos de lenguas románicas comparten el destino común de tener una misión inferior, a la más elevada que se atribuyen los anglosajones.

Neolatinos y anglosajones

Como el auténtico pueblo latino fue la antigua nación romana, en sus defectos se podría encontrar la supuesta inferioridad de “raza” neolatina, más que en su obra de conquista, organización y reforma del mundo antiguo. Pero esa búsqueda es innecesaria porque hoy en día es difícil hallar lo “neolatino”, biológicamente hablando, como ocurre en Francia, que sólo tiene de latina la lengua y una parte de sus tradiciones, pues es celta a medias, germánica en la cuarta parte, y en la otra, latina.¹³ En España dominan los pueblos mediterráneos mezclados con

¹² Fouillee, Alfred (1903), *Esquisse psychologique des peuples européens*, Paris, Félix Alcan, Éditeur., pp. 515-516.

¹³ *Ibid*, pp. 516-517.

celtas y germanos, algo parecido a Francia, pero el orden de los elementos está invertido. En Italia tampoco domina el elemento latino, sino el celto-eslavo y el mediterráneo. Por lo tanto, demográficamente hablando, el componente latino es el más ausente en los pueblos neolatinos, trátase de italianos, españoles o franceses. Qué decir de las naciones iberoamericanas, también en parte descendientes de los pueblos neolatinos de Europa.

Las causas de la “decadencia” de los pueblos neolatinos

Asimismo, se invoca contra los neolatinos un desgaste motivado por el paso de los siglos, cuando la verdad es que todo pueblo se renueva incesantemente porque lucha contra el deterioro. Por lo tanto, una población siempre es joven. El problema, más bien, consiste en saber cuáles elementos lo componen en tal o cual momento de su vida, pues se produce sin cesar una selección entre ellos que unas veces es excedente en los mejores, y otras en los peores.¹⁴ De modo que, en el primer caso, aquí se pueda encontrar la causa del progreso, y en el segundo, del retroceso. Uno de los orgullos del anglosajón es que coloniza. Pero los romanos fueron los primeros en hacerlo, en tanto que los franceses también fueron grandes pobladores, como en Canadá. Qué decir de los españoles y los portugueses, que se anticiparon con mucho tiempo a los ingleses, en tanto que los alemanes colonizaron nada.

Otro motivo de crítica sobre la “inferioridad de las naciones latinas” es su decadencia derivada de la “inmovilidad”. Esta visión, que tiene bases biológicas, es la ley de adaptación de las especies al medio que habitan. Es decir, que cuando el medio físico cambia, la especie debe transformarse o desaparecer.¹⁵ Igualmente, como el medio se modifica a través de los siglos, por motivo del progreso de la civilización, las ciencias y

¹⁴ *Ibid*, pp. 516-521.

¹⁵ *Ibid*, p. 521.

las artes, cada nación debe adaptarse al nuevo ambiente o desaparecer porque su falta de flexibilidad y adaptación progresiva radica en la inmovilidad.¹⁶ Habría, pues, una “paleontología social” que hace subsistir especímenes de edades pasadas y pueblos retrasados que no supieron adaptarse a las nuevas condiciones de existencia. De ser cierta esta versión del desarrollo de la humanidad, por motivo de inmovilidad habrían caído todos los imperios, y de tal modo se explicaría que los pueblos latinos están en decadencia merced a que duermen en la inmovilidad. Sin embargo, si la inmovilidad es un peligro, la movilidad excesiva también lo es. Es cierto que algunas naciones neolatinas no destacan por su flexibilidad, como España, pero ello no cabe con Italia, la cual ha demostrado que allí donde se instruye a los italianos, ellos aprovechan lo aprendido para prosperar.

Por cuanto a los franceses, más bien han sufrido por la excesiva “movilidad gala”, que por su “inmovilidad latina”; porque de no ser así, Francia se habría ahorrado muchas revoluciones, guerras, mudas políticas y caídas de gobiernos. Sobre Francia se ha dicho que su propia historia, habida cuenta de los efectos envenenadores del absolutismo y la centralización, ofrece “rasgos patológicos” sobresalientes que pesan hasta el presente.¹⁷ De aquí se ha deducido como verosímil la afirmación acerca de que Francia es el semillero del espíritu revolucionario moderno, así como del socialismo.¹⁸ También se apunta que en una situación semejante, un pueblo puede reaccionar en formas diferentes contra un exceso de gobierno. Una primera modalidad es que se acostumbre al servilismo y

¹⁶ El autor de esta tesis es un señor de nombre Sergi, del cual Fouillee no da más datos. Fouillee, *op. cit.*, p. 521.

¹⁷ Röpke, Wilhelm (1944), *Civitas humana*, Madrid, Revista de Occidente, 1949, p. 66.

¹⁸ *Ibid*, p. 73.

la devoción al Estado, que quizá es lo normal, como ocurre con los alemanes.¹⁹ Otra es revelarse, como hacen los franceses.

En fin, la decadencia neolatina también se atribuye a su “inferioridad religiosa”, tesis que comienza haciendo del catolicismo una especie de propiedad común de los neolatinos. Pero esto es, cuando menos relativo, porque hay católicos en Bélgica, Colonia, Aquisgrán, orillas del Rhin, Baviera y Austria, así como en Nueva York y otros lugares más.²⁰ En la esfera política se atribuye a los latinos la cualidad congénita de padecer una sumisión voluntaria al poder de uno solo, es decir, la “necesidad innata de tutela gubernamental”.²¹ En realidad, no son los neolatinos, sino los alemanes, quienes tienen fama de sumisos y tienen en la sangre la pasión por el orden y la disciplina, que es donde radica la fuente del espíritu estatal. Alemania es un pueblo serio y trabajador, dotado con educación, orden y exactitud, siendo por ello superior a otras naciones cuando se le exige luchar. Pero principalmente distingue a los alemanes que aceptan libremente y con convicción las reglas de la coacción, pues su libertad consiste en estar preparados para someterse voluntariamente a la autoridad.²² En fin, se alega que no existe nación alguna que rivalice con los alemanes cuando de organización “estatista” se trata, de modo que esto explicaría por qué buscan su vida y su libertad en el Estado.

Más no fue el sentimiento de sumisión, sino el de la igualdad, lo que se originó en las naciones de cultura latina, debido principalmente a que el derecho y las instituciones romanas tuvieron un carácter de generalidad y universalidad que borraron las diferencias individuales. Esto es visible emblemáticamente en Francia, donde se ha difundido el “amor a

¹⁹ Bakounine, Michel (1873), *Estatisme et anarchie*, Liden, E. J. Brill, 1967, pp. 237-238.

²⁰ Fouillee, *op. cit.*, p. 530.

²¹ *Ibid.*, p. 534.

²² Bakounine, *op. cit.*, pp. 237-238.

la uniformidad” de un modo opuesto a la orientación de los anglosajones,²³ en quienes persiste la tendencia a la distinción y diferenciación para establecer el reparto y la jerarquía de las ocupaciones.²⁴ Es en la división del trabajo donde radica el secreto de la prosperidad británica.²⁵ Su política reposa igualmente en la división del trabajo, que deja de un lado, un ente encargado de los intereses de la nación, y del otro, una Cámara de los Lores encargada de mantener las tradiciones gubernamentales. Allí no se confía todo a la realeza ni a la Cámara de los Lores ni tampoco a la de los Comunes, pues separando los poderes, da a cada uno su ocupación especial para el bien general. Esa división política del trabajo es el *constitucionalismo*, una de las grandes aportaciones británicas. Por principio, se trata de un “poder divisor”.²⁶ En efecto, al dividir el poder, el constitucionalismo crea limitaciones efectivas a la acción gubernamental, pues consiste en un “sistema de normas que aseguran el juego limpio, haciendo que el gobierno sea

²³ La representación más prístina de la búsqueda universal de la igualdad son los derechos del hombre y el ciudadano. *Vid:* Sánchez Viamonte, Carlos (1956), *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. También la reivindicación de los derechos sociales es francesa, precisamente merced al prestigiado sociólogo Georges Gurtvitch. *Vid: La déclaration des droits sociaux* (New York, Éditions de la Maison Française, 1944).

²⁴ Friedrich, Carl (1937), *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, pp. 29 y 33-34.

²⁵ En efecto, la piedra angular de la teoría económica de Adam Smith radica en la división del trabajo. *Vid:* Adam, Smith (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of the nations*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc. 1952.

²⁶ No debemos olvidar que el primer planteamiento sobre la división de poderes en el Estado moderno fue formulado por John Locke, en su libro *The second treatise of civil government* (Oxford, Basil Blackwell, 1948). La primera edición se remonta a 1690. Montesquieu, por su parte, formuló su interpretación con base en Locke, toda vez que el capítulo donde la desarrolla se denomina: “La constitución de Inglaterra”. *Vid: De l'esprit des lois* (París, Ernest Flammarion, Éditor, dos tomos, sin fecha de edición).

‘responsable’.²⁷ Aunque el constitucionalismo no es resultado de un “misterioso carácter nacional”, es cierto que los pueblos de habla inglesa desarrollaron sus tradiciones políticas siguiendo firmemente la dirección constitucional, convirtiéndose en líderes del constitucionalismo moderno.

Tal es el motivo por el cual la tendencia por hacerlo todo, mezclar todo, igualar todo y reducir todo a la uniformidad, no implica que los neolatinos tengan inferioridad intelectual, sino más bien que sus aptitudes intelectuales son diversas al propósito de la concentración.²⁸ Esto explica por qué el anglosajón y el germano son mejores artesanos, en tanto que el neolatino es mejor artista.

De todo lo dicho resulta que “no es tan sabio como creen Ferrero y Sergi excitar a las naciones latinas a la servil imitación de las anglosajonas y las germánicas”.²⁹ Incluso, si seguimos el paso de los anglosajones en América, es indiscutible que “ha tenido allí el principal honor”. Pero también es cierto que el angloamericano crecientemente se hace múltiple y multicolor según el país, etnia y religión del emigrante, aún cuando todavía se atribuya el título honorífico de anglosajón, pues desde ese momento tal título no tiene ningún valor científico ni histórico.

Mirando al futuro

Suscribiendo la opinión de Fouillee, se puede afirmar que, “en resumen, no hemos podido encontrar nada verdaderamente científico en las teorías que sostienen la inferioridad nativa o la degeneración de los llamados neolatinos”. La explicación, más bien, hay que buscarla en el hecho de que los corifeos de la gloria anglosajona padecen un sentimiento de utilitarismo apenas disfrazado, pues sienten la misma admiración

²⁷ Friedrich, *op. cit.*, pp. 29 y 33-34.

²⁸ Fouillee, *op. cit.*, p. 534.

²⁹ *Ibid*, p. 540.

por el industrialismo, que por el comercialismo, que no es otra cosa, “hablando claro, por el dinero”.³⁰ Y, sin embargo, esta misma obsesión por el dinero no es innata en los anglosajones, sino una dádiva neolatina. En efecto, debemos recordar que no eran de etnia anglosajona los habitantes de Génova y Venecia, tan poderosas antaño por motivo de su banca —una invención italiana que ha florecido magnamente en tierra anglosajona—, la letra de cambio y la generalización del crédito, que los británicos de entonces apenas conocían. Asimismo, deben a los latinos el concepto *management* —derivado del latín *manus* (mano)—, que significa literalmente “maniobra”. De tal modo, *manager* es quien organiza la maniobra, quien tocando con sus manos la realidad hace que la empresa marche y funcione exitosamente en condiciones cambiantes.³¹ Esta adopción podría incluso tener un valor simbólico, pues el concepto maniobra evoca el contacto con los hechos y el sentido de la evolución. También a los venecianos deben los primeros astilleros en Inglaterra construidos durante la primera mitad del siglo xvi en algunos puertos, destacándose particularmente el edificado en Depford.³²

Por cuanto a la exploración geográfica, hay que añadir que tampoco fueron anglosajones, sino portugueses, los que doblaron el Cabo de Buena Esperanza y abrieron el camino de las Indias a los británicos.³³

Por todo lo anterior, resulta improcedente que los admiradores de los anglosajones sigan condenando a otros pueblos

³⁰ *Ibid.*, p. 543.

³¹ Un autor explica que, “en efecto, deriva del latín (...) ha tomado en la Edad Media la forma italiana ‘maneggiare’, maniobrar, conducir, que los hombres de negocios lombardos y genoveses han transmitido, sin duda, al mismo tiempo que las noticias técnicas bancarias, a los hombres de negocios ingleses de la época”. Gelinier, Octave (1966), *Le secret des structures compétitives*, Paris, Éditions Hommes et Techniques, pp. 92 y 104

³² Perpiña, Román (1965), *Origen y ocaso de las talasocracias*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, p. 174.

³³ Fouillee, *op. cit.*, pp. 545 y 546.

por su inferioridad o por su decadencia, porque cada uno tiene su valor, méritos y misión útil en el presente, y esperanzas para el porvenir. En realidad, el mañana es inseguro para los anglosajones y los neolatinos porque ningún pueblo puede li-sonjearse de ser depositario de la virtud, ni del poder perpetuo. No existe nación alguna que puede vanagloriarse de poseer la preeminencia eterna, ni otra que esté condenada a una decadencia fatal. En la familia humana hay lugar para todas las naciones, pues ninguna de ellas está predestinada a la decadencia por motivo de naturaleza o de etnia. La historia constata que los factores científicos, sociales, intelectuales y morales triunfan con el progreso de las civilizaciones modernas, sobre los factores étnicos, geográficos y climatológicos. Como lo apuntó Fouillee, el porvenir no sólo es de los anglosajones, de los germanos, de los griegos ni de los latinos; más bien es de los pueblos más sabios, más industriosos y más morales.

Y, a todo esto, ¿quiénes son los anglosajones?

Germanos en britania

Antes de abordar el estudio del pueblo anglosajón, es menester tratar la presencia romana en Britania, pues en buena medida, la historia de aquella nación —y de la Gran Bretaña moderna— está ligada al mundo que encontró. La presencia romana en Britania fue dilatada, se prolongó por casi 400 años (43-440 d.C.) y dejó hondas huellas que perduran en el presente. Britania fue para los romanos un *El Dorado* antes de la conquista, lo mismo que una Siberia merced a su sitio tan remoto del *ecumene* italiano.³⁴ De modo que la romanización de Britania, como la de otras provincias del Imperio, estuvo centralmente orientada hacia el establecimiento del gobierno dentro de los confines de la geografía romana. La urbanización jugó

³⁴ Birley, Anthony (1964), *Life in roman Britain*, London, B.T. Bartford, LTD, 1976, pp. 154-155.

un papel relevante, tanto por su factor de asentamiento demográfico, como por facilitar la organización de la vida pública. En buena medida, las ciudades sirvieron de soporte básico al desarrollo de los caminos, así como al servicio postal, toda vez que ambos apuntalaron el desarrollo ciudadano.

La britania romana

Antes de la conquista romana no había ciudades ni villas en Britania, salvo aldeas celtas donde habitaban las comunidades locales.³⁵ Roma sacó a Britania de su atraso social, convirtiendo la vida tribal en sociedad urbana. Si por *civilización* se entiende el paso de la existencia agrícola a la vida urbana, Roma civilizó a Britania ofreciéndole sus primeras ciudades.³⁶ Fue de tal modo que se fundó Colchester (*Camulodunum* o *Colonia Claudis Victrecinsis*), York, Lincoln (*Lindum*) y Gloucester (*Glevun*), así como Londres (*Londinium*). Esta última, capital de Britania, comenzó siendo la cabeza de una de las cuatro provincias britanas (*Maxima Caesariensis*), mientras que Cirencester lo fue de *Britannia Prima*, York de *Britannia Secunda* y Carlisle de *Velentia*. Es decir, Roma también estableció su primera división territorial, así como su organización municipal primigenia. Colchester, Lincoln y Gloucester, fundadas como colonias (*coloniae*), fueron habitadas por civiles romanos, así como por soldados veteranos licenciados, mientras que otros poblados (*civitates*) fueron ocupados por los britanos a partir de su condición tribal singular, aunque algunos con reagrupamientos y modificaciones secundarias en su distribución. Una vez que el poblado se convertía en ciudad, sus romanizados habitantes adquirirían la ciudadanía, o la condición

³⁵ Bennett, Julian (1988), *Towns in roman Britain*, Haverfordwest, Shire Publications, p. 7.

³⁶ Bagby, Philip (1952), *Culture and history*, London and New York, Longmans, Green and Co., p. 84.

de puerto de abastecimiento.³⁷ La desmovilización militar fue una fuente del desarrollo urbano, como se aprecia en Lincoln y Gloucester, cuya población se nutrió con veteranos de las legiones novena y segunda, así como de sus familias y sirvientes.³⁸ Todas las ciudades romanas de Britania fueron nuevas doblemente porque, siendo edificadas en un país abierto, no se superpusieron a construcciones previas, y cada una de ellas atendió propósitos específicos. Es decir, emanaron de un plan de desarrollo urbano general del país, motivo por el cual deben ser distinguidas de las fortalezas y emplazamientos militares, que suelen considerarse como los principales.³⁹

De entre las ciudades romanas destacan Colchester y Londres. Hoy en día Gran Bretaña es un país generosamente dotado con ciudades, es decir, de una activa vida urbana, y en la explicación de estos hechos, Colchester es importante porque fue allí donde dio comienzo el poblamiento ciudadano del país. Como los romanos establecieron la vida urbana con el objeto de asegurar su control territorial, explotar los recursos naturales y establecer la civilización, hicieron que los britanos adoptaran la vida ciudadana y, por extensión, el gobierno y la cultura de los invasores.⁴⁰ Fueron pues las ciudades la expresión típica de esa civilización, que con el paso del tiempo hizo que se borrara la línea social de invasores e invadidos, y emergiera una sociedad britano-romana. Colchester fue, en efecto, la primera y más importante sede civil de la vida social en Britania, y la primera capital de la provincia. Desde entonces, sucedáneamente a la vida urbana emanaron los servicios públicos, el comercio y el

³⁷ Salway, Peter (1984), *Roman Britain*, Oxford, Oxford University Press, p. 23.

³⁸ Birley, *op. cit.*, pp. 22 y 61.

³⁹ Morris, John (2005), *Londinium: London in the Roman Empire*, London, Phoenix Press, p. 6.

⁴⁰ Crummy, Philip (1997), *City of victory: the story of Colchester, Britain's first roman town*, Colchester, Colchester Archaeological Trust, pp. 5-7.

entretenimiento para los habitantes de la localidad. Colchester fue, pues, la semilla donde brotó la educación, la innovación tecnológica y el progreso social.

John Morris asegura que “Londres es una ciudad romana”. Ella fue fundada por el gobierno romano para servir de base a una diversidad de propósitos, pues se estableció expresamente para su realización: los asuntos que dieron vida a la ciudad fueron el gobierno y la administración de Britania. Porque estando situada en un terreno potencialmente refractario a una ocupación urbana adecuada, la elección del sitio más bien obedeció a finalidades geopolíticas: ser un centro natural de comunicaciones con fines de gobierno, y de promoción de la actividad económica. Y la elección fue acertada, porque si bien, Roma fundó muchas ciudades de importancia, Londres es la excelente entre todas. Allí se instaló el gobierno general de Britania, de allí partían los caminos principales por donde se movía el correo imperial, y allí se establecieron las oficinas fiscales, judiciales y administrativas. Por tal motivo, la historia de Londres no es la narración biográfica de cualquier ciudad británica, sino “la historia del gobierno y la economía de Britania”.⁴¹ Roma también edificó París, Colonia, Viena y Belgrado, pero ninguna creció de un modo igual a Londres ni constituyó un centro político tan dominante desde la época de su fundación, como lo ha mostrado su historia posterior hasta el presente. Este hecho trascendental obedece a que la capital de Britania fue edificada donde ahora está, debido a una “decisión deliberada”.

Roma también estableció el gobierno municipal: cada ciudad estaba regida por un senado cuyos miembros electos (100 decuriones) designaba anualmente a los magistrados, de entre sus miembros, los *duoviri*, para presidir la administración de justicia y otras actividades. Asimismo, nombraban a los ediles cuyo deber era el cuidado de las obras públicas, el pago de impuestos y los gastos del erario. Los cuestores servían

⁴¹ Morris, *op. cit.*, pp. 6-7.

como secretarios del Senado.⁴² El conjunto de ciudades que integraban cada provincia, contaba con un consejo provincial formado por representantes de las mismas. El progreso de la vida citadina repercutía en el campo, pues con los romanos arribó la agricultura en gran escala, así como el comercio, la acuñación de moneda y la manufactura. Roma organizó en Britania una economía compleja. Unidas, Colchester, Saint Albans (*Verulamium*) y Londres, llegaron a sumar 70 mil habitantes, si bien la última, en su mejor época, tuvo ella sola 45 mil.⁴³ Cada ciudad fue edificada con base en un plan maestro, principalmente porque su edificación no sólo implicó la realización romana de ciudadanía, sino porque su establecimiento fue una *policy* deliberada de Estado. Eran, pues, recintos urbanos planificados tanto en sus calles, como en sus espacios y edificios públicos, representados en el centro cívico (*forum*) que servía como sede de la vida pública (*basilica*) y del gobierno municipal. La planificación incluía la construcción y manejo de los servicios públicos, principalmente el agua potable y el drenaje. La primera ciudad de Britania, Colchester, así como su primera capital, luego de que fue habitada con la adición de veteranos desmovilizados, llegó a tener tres mil habitantes. A Roma se debe la urbanización original de Britania. Como secuela de la vida municipal, Roma hizo funcionar los primeros servicios públicos. Además del agua potable y el drenaje mencionados, se construyeron baños y acueductos, así como teatros —en Saint Albans y Cantenbury— y un hipódromo en Lincoln.

Roma dejó una gran herencia material en Britania, pero también intelectual, principalmente por su lenguaje, que aún siendo suplido por la lengua sajona (que incorporó algunas voces latinas, como *street*, *strata*), permaneció vivo principalmente entre las clases educadas. Roma legó al Rey Arturo y su leyenda, quizá el general romano Ambrosio Aurelio, o un

⁴² *Ibid.*, pp. 22 y 24.

⁴³ Bennett, *op. cit.*, pp. 11, 59, 72-73 y 169.

britano romanizado defensor de su tierra de los ataques anglosajones.⁴⁴ Todo apunta a encontrar el origen de ese personaje en una persona real así llamado que ostentó el cargo de conde de Britania (*Commes Britaneae*), suprema autoridad romana de la Isla que junto con los duques de los Britanos (*Dux Britanniarum*), bajo su mando, protegió el territorio situado al norte del Muro de Adriano. También estaban bajo su autoridad los condes de la Tierra Sajona (*Comes Littoris Saxonici*), que vigilaban al sur.⁴⁵ Habida cuenta de que luego de la partida de los romanos su organización administrativa y militar fue heredada intacta por los britanos, es probable que ese cargo se asimilara al de emperador, según uso de los galeses.

Mientras el britano subsistió socialmente aminorado, el romano desapareció de la historia de Britania, pero dejando al país tres dádivas como legado permanente: Londres, la cristiandad y los caminos romanos. Aunque se discute si Londres fue o no completamente abandonada en la época de la conquista anglosajona, su restablecimiento como ciudad en escala modesta fue pronta. Hacia el año 700 volvió a ser un centro importante de comercio, considerando la sencillez del proceso mercantil de entonces. Fue la concentración de sus calzadas sobre el Támesis lo que aseguró ese resurgimiento porque los romanos, cuando abandonaron Britania, “no pudieron llevarse consigo sus caminos”.⁴⁶

El cristianismo galés, a pesar de su tardía importación a Britania, sobrevivió a las instituciones más antiguas y características de país. Aunque dejó pocas huellas en el mun-

⁴⁴ Una de las referencias tempranas Ambrosio Aurelio fue hecha por Gildas (circa 494-570) en obra su *On the Ruin of Britan (De Excidio Britan- nae)*, New York, Dodo Books, sin año, p. 30. Este valioso documento fue preparado circa 570.

⁴⁵ Squire, Charles (1994), *Celtic myths and legends*, New York, Gramercy Books, pp. 313-314.

⁴⁶ Trevelyan, George (1942), *A shorted history of England*, Middlesex, England, Books, 1976, p. 51.

do romano-britano revelables por la arqueología, esto mismo hace más notable su supervivencia como única reliquia de esa civilización entre los galeses. Una razón fue que, cuando el régimen militar y político romano dejó Britania y no volvió jamás, los misioneros siguieron llegando del continente latinizado para animar a los galeses durante el período que siguió a la destrucción de la muralla de Northumbria, que facilitó que los pictos y los escotos atacaran desde el norte y el oeste, y los sajones desde el este y el sur. Si bien, los galeses fueron abandonados por el mundo civilizado, no lo fueron por los misioneros cristianos.

La importancia de las vías romanas es un capítulo luminoso de la historia de Gran Bretaña. En efecto, después de que se marcharon sus artífices no se volvieron a fabricar más calzadas sólidas hasta el siglo XVIII, cuando se construyeron los caminos de portazgo. Incluso, a lo largo de la Edad Media, esas vías empedradas siguieron atravesando una ínsula sumida en la discordia y la barbarie. Fueron los caminos romanos los que aceleraron las conquistas sajona, danesa y normanda, pero también los que obraron a favor de la labor de los reyes sajones y normandos en pro de la unión de Inglaterra como Estado, así como de la formación de la nación inglesa. Gracias al legado caminero romano, Britania tenía mejores caminos reales en la época de heptarquía sajona, que posteriormente en tiempo de los Estuardo. Esos caminos coadyuvaron a la defensa de la Isla, la cual, durante la presencia del Ejército romano nunca pudo ser invadida, pues sus 20 mil efectivos —más otro tanto de auxiliares— mantuvieron a raya a todos los merodeadores por casi cuatro siglos.⁴⁷

El gobierno romano de Britania no fue distinto al de otras zonas del Imperio romano, como es observable en el modo como estuvo organizado para regir ese país, así como

⁴⁷ Breeze, David (2002), *Roman forts in Britain*, Haverfordwest, Shire Publications, p. 14.

en su escrupuloso cuidado. Estaba encabezado por el gobernador, que tenía un amplio ámbito de poder discrecional para nombrar a sus colaboradores, a pesar de las restricciones imperiales. Sin embargo, le estaba prohibido normalmente designar legados legionarios y jueces (*iuridices*). Sin embargo, el prefecto de la flota estaba directamente subordinado a sus órdenes por cuanto comandante en jefe del ejército. Su autoridad se extendía a los legados legionarios, y ocasionalmente también sobre el juez, así, como otros funcionarios responsables de la impartición de justicia y del gobierno general de la provincia, si bien fue excluido de las materias fiscales, reservadas al *procurator augusti*. El gobernador contaba con un oficio (*officium*), es decir, un conjunto de funcionarios militares y civiles, que estaba encabezado por el *cornicularii*, del que dependían los adjuntos.⁴⁸ Otros funcionarios más, con carácter militar, fueron tres *commentariensis*, además de agentes civiles como los secretarios, *speculatores*, policía militar, *beneficarii*, *tractores*, oficiales con estabilidad de cargo, *equisiones*, *singulares*, y guardias de infantería y caballería, que servían de apoyo como regimientos auxiliares en las provincias. No debemos olvidar que dos grandes personajes, Agrícola y Frontino, fueron gobernadores de Britania.

Como otras provincias, en Britania los romanos no ahorraron esfuerzo ni recursos para dar viabilidad al gobierno insular, estableciendo lo que bien calificado se llama la “infraestructura del gobierno”; es decir, el correo público (*cursus publicus*). Tan célebre como el sistema de agua potable mediante acueductos, el *cursus publicus* significó uno de los servicios públicos de escala imperial más procurado por su efecto multiplicador, toda vez que no sólo consistió en un sistema de información gubernamental de primer orden, sino una compleja red de obra pública que en Britania implicó no sólo la

⁴⁸ Birley, Anthony (2005), *The roman government of Britain*, London, Oxford University Press, pp. 10-11.

construcción de las vías de comunicación, sino de las mansiones y mutaciones que facilitaban el alojamiento a los viajeros y el cambio de caballos.⁴⁹ Gracias al *cursus publicus* una carroza podía recorrer cómodamente 25 kilómetros diarios como mínimo y sus pasajeros disfrutar de alojamiento adecuado. Asimismo, las mansiones frecuentemente fueron la semilla de poblados pequeños que se fueron multiplicando por toda la Isla.

La singularidad de Britania en el esquema imperial romano no es de rango menor, como lo han venido a probar recientes investigaciones sobre la civilización legada, que es más que una pura presencia militar.

La migración germana

En la época previa de su migración hacia Britania, los anglos y los sajones ocupaban algunas regiones de la costa de las actuales Dinamarca y Alemania, en ambos lados de la desembocadura del Elba. Era muy ligera la diferencia de lengua y costumbres que existía entre ambos pueblos. Algunos historiadores piensan que los anglosajones son, en sustancia, un solo pueblo, mientras otros se adhieren a la distinción entre ambos.⁵⁰ Los dos pueblos se asentaron en la mayor parte de Britania, desde el *Forth* hasta los límites de Cornwall, en tanto que los jutos poblaron Kent y la isla de Wight. Estos últimos eran la tribu más pequeña, afín a las otras dos, pero la más diversa de ambas. Ellos llegaron a Britania directamente de Jutlandia, en Dinamarca septentrional, o probablemente desde sus más recientes establecimientos en Frisia y el Rhin inferior.

Muchos de los invasores eran agricultores que buscaban tierras más ricas que las dunas, pantanos y bosques de la costa

⁴⁹ Black, E.W. (1995), *Cursus publicus: the infrastructure of government in roman Britain*, Oxford, Bar British Series, p. 13.

⁵⁰ Breeze, *op. cit.*, p. 31.

norte de Europa, donde habitaban. Otros más eran pescadores de alta mar, entrenados en la lucha contra las tempestades y los piratas, entonces frecuentes en el Mar del Norte, sin bien, ellos mismos también eran filibusteros y saqueadores. Leales, esos pueblos se habían acostumbrado a seguir a sus jefes en las expediciones de merodeo a lo largo de las costas situadas entre Noruega y Frisia. Pero, tan pronto como consolidaron sus conquistas, los anglosajones se acompañaron de sus mujeres e hijos. Fue tan caudalosa la migración, que se fue vaciando su tierra de procedencia. También la familia real emigró desde el reino de *Angel* en Schleswig. Fue entonces que los daneses se extendieron desde lo que hoy en día es el territorio sueco, ocupando las regiones de la moderna Dinamarca que quedaron despobladas tras la emigración de sus antiguos habitantes, quienes de tal modo fundaron una nueva *Engle-land*.

Debe destacarse que esa travesía de miles de familias desde la Dinamarca meridional hasta Inglaterra, ha sido única entre las migraciones de aquel período por la distancia recorrida. Fue esta energía colonizadora, combinada con su nociva destructividad, lo que alteró la civilización de la Isla y su tronco racial más que ninguna otra invasión nórdica de la época. Ni godos ni lombardos en Italia, como tampoco los francos en la Galia, destruyeron la vida urbana, la religión cristiana ni la lengua latinizada de los conquistados. En contraste, en la Britania sajona la vida urbana, el cristianismo y la lengua romano-céltica desaparecieron, junto con los asentamientos nativos y los límites administrativos romanos.⁵¹ La vida urbana fue alterada profundamente por motivo del nuevo emplazamiento de las ciudades y las villas, así como de sus nombres, reemplazados por las denominaciones sajonas en nueve casos de cada diez. Los vándalos, célebres por destruir particularmente

⁵¹ Trevelyan, *op. cit.*, p. 45.

las obras bellas, de aquí “vandalismo”,⁵² fueron mucho más selectivos que los anglosajones, quienes aniquilaron por igual lo hermoso que lo feo, y lo útil y lo inútil.

Dstrucción de la civilización romana

La depredación anglosajona fue especialmente visible en la vida urbana, pues la demolición de las ciudades y villas se hizo en gran escala y fue casi en forma total. Ellos no habitaban ciudades ni tenían inclinaciones mercantiles —salvo vender esclavos en ultramar—, toda vez que perdieron sus antiguos hábitos marinos cuando adquirieron tierras cultivables en el interior.⁵³ Olvidaron en grado tal las artes de la navegación, que cuando Alfredo *El Grande* trató de fabricar buques para una armada buscó mercenarios en Frisia. Su deseo más “civilizado” era avvicinarse en grandes poblados rurales (*townships*), para cultivar el suelo en el sistema de campo abierto de la agricultura aldeana. Construyeron casas de madera agrupadas en torno a la mansión del señor, también hechas de madera, pues así eran sus antiguos hogares al otro lado del mar. Mucho tiempo después tampoco habían desarrollado vida urbana alguna, salvo en una pequeña extensión de Londres. El único servicio económico a Britania fue su actividad como labradores y madereros que habitaban grandes viviendas aisladas o en cuevas cerca del bosque, toda vez que se interesaron muy poco por lo que ocurría más allá de sus tierras. Su vida no había variado desde la época en que Tácito (año 98) observó en Alemania que sus moradores no habitaban ciudades ni toleraban la agrupación de las casas, pues vivían dispersos y

⁵² “Vandalismo” proviene de la acción nociva de los vándalos en Roma, quienes destruyeron particularmente la obra artística de la ciudad, luego de que años antes los godos llenaran de desolación a la antigua capital imperial. Caldecot, Thomas (1959), *Los bizantinos*, México, Joaquín Mortiz, 1981, p. 36.

⁵³ Traveyan, *op. cit.*, pp. 45-46.

aislados. Tampoco entonces utilizaban material elaborado en la construcción, sino materias provistas por la naturaleza cuyo empleo era tosco y sin ornamentación alguna.⁵⁴

Es más, no se sabe si los anglosajones llegaron a habitar alguna villa campestre romana. Ellos sentían repugnancia de vivir o dejar vivir a otros dentro de murallas de piedra, salvo que los emplazamientos fueran tan importantes que no se debieran abandonar permanentemente. Tal es el caso de Chester, Bath y Cantenbery, que fueron nuevamente ocupadas, pero no se sabe si ocurrió lo mismo con Lincoln y York. Lo cierto es que fue hasta después que la unión de las calzadas romanas y los pasos de ríos, que se aseguró la grandeza de Londres y Cambridge cuando la civilización comenzó a resurgir, pues “allí, por lo menos, el tiempo y la barbarie no pudieron borrar del todo la obra de Roma”.⁵⁵ Sin embargo, la vida social en Silchester, Wroxeter, Verulamium y muchas otras ciudades cesó para siempre. Las excavaciones contemporáneas frecuentemente desentieran villas y ciudades en sitios donde hay cultivos, pastos y pantanos.

Los caminos romanos llegaron a sumar 16 mil kilómetros de extensión,⁵⁶ cubriendo plenamente la Britania que abarcaba dos ámbitos distinguibles, uno por su carácter civil (*domini*), el otro por su índole militar (*militiae*), donde no existieron pueblos ni aldeas, y la romanización fue menguante. Hacia el norte, la romanización dentro de la zona civil llegó 50 millas más allá de la actual York, en el occidente a la frontera

⁵⁴ Tácito, Cornelio (98), *Germania*, Madrid, Editorial Gredos, 1999, p. 124.

⁵⁵ Treveyan, *op. cit.*, pp. 45-46.

⁵⁶ La estimación fue calculada sobre la base de 10 mil millas (11 mil 900 km) conocidos y unas dos mil más (tres mil km) por encontrarse en el futuro merced al rastreo arqueológico. La milla inglesa es una herencia romana —*milia passum*— mil pasos. La extensión de este sistema hacia la vida comercial y agrícola, fue la causa de su conversión como unidad de medida general. Bagshawe, Richard (1990), *Roman roads*, Buckinghamshire, Shire Publications, p. 7.

de Gales en Wroxeter, en el sur a Exeter y en el oriente a Colchester.⁵⁷ La destrucción de los caminos fue deliberada y completa, así como la eliminación de sus nombres. Gradualmente las piedras se fueron hundiendo a falta de mantenimiento, y posteriormente el camino sirvió como cantera cuando el inglés medieval, habiendo mermado su madera, comenzó a construir viviendas de piedra. Cuando los caminos carreteros degeneraron en pistas de herradura, terminaron por desaparecer bajo pantanos o tierras de labor. Recientemente algunos sectores han sido reparados y modernizados, y hoy en día corren los “autos siguiendo las huellas de las legiones”.⁵⁸ Otros trazos camineros siguen siendo recorridos por los ingleses que prefieren viajar a pie, si bien los deben rastrear como senderos que no arrancan de alguna parte ni terminan en alguna parte, “marchando millas y millas” a través de la campiña inglesa. De modo que la localización actual de muchos caminos no ocurrió tanto por su visibilidad, sino por investigaciones terrestres y exploraciones aéreas por las cuales se pudieron trazar nuevamente.

Uno de los resultados más sensibles de la conquista anglosajona fue la ruina de la paz y la unidad de la antigua Britania romana, la cual se convirtió durante los siglos v y vi en un panorama caótico de tribus y reinos en guerra, mientras que dentro de cada uno de ellos las familias luchaban entre sí. Era una guerra pública y privada hecha regla, más que excepción. En efecto, “es difícil exagerar el daño hecho a la civilización romano-británica”, la cual fue desintegrada entre dos barbaries: la conquista anglosajona y la regresión britana, porque los distritos en que había florecido su cultura fueron destruidos por el empuje invasor. En las montañas de Gales y los pantanos de Cornwall, los civilizados britanos refugiados, faltos de sus

⁵⁷ Haverfield, F. (1912), *The Romanization of roman Britain*, Oxford, Clarendon Press (facsimil, D. N. Goodchild, Philadelphia, 2007), p. 10.

⁵⁸ Trevelyan, *op. cit.*, p. 51.

ciudades y regímenes, fueron rodeados por hermanos celtas menos avanzados, y fue así que en poco tiempo olvidaron las artes y tradiciones que les permitían “mirar por encima del hombro al bruto sajón”.⁵⁹ En efecto, el primer fruto de la conquista fue el olvido de las artes, la ciencia y el saber prodigados por Roma. Paralelamente, a pesar de las migraciones desde Alemania, en la isla entera ocurrió una brusca disminución poblacional en la tierra cultivada. De aquí que, por motivo del movimiento demográfico, el anglosajón, que habitó las tierras bajas, comenzó a desarrollar una civilización superior a la de los montañeses de Gales, produciendo con el paso del tiempo un celta bárbaro y al sajón civilizado. El desplazamiento britano de los distritos más ricos de la isla obedeció en parte a su carácter, pues si se sometieron a los romanos fue por la superioridad de su civilización, más no los sajones, inaceptables como señores. De aquí su decisión de morir combatiendo; o escapar atravesando el mar a la nueva Britania en la Armórica de Galia; o refugiarse en las agrestes cimas de Gales.

Con su labor destructiva los anglosajones hipotecaron su presente y cancelaron su futuro. Una vez devastada la civilización romana, que pudo haber sido su palanca hacia el progreso, ese pueblo permaneció en el atraso mientras otras naciones avanzaban. Pasado el tiempo, a la vez que se disipaban sus cualidades colectivas, los anglosajones fueron incapaces de adquirir otras nuevas que los impulsara hacia adelante. Este hecho, uno de los más asombrosos de la historia, deja ver una de las etapas de regresión más conmovedoras.

Freno a la unidad nacional

La actividad depredadora obró contra los anglosajones mismos, cuyo modo de vida rural y aislado no contribuyó al desarrollo de un sentimiento nacional. Fueron los reyes y los

⁵⁹ *Ibid*, pp. 48-49.

obispos quienes se esforzaron por inspirarles un patriotismo nacional, o cuando menos provincial, pero tuvieron poco éxito. La supremacía de un líder dependía del prestigio que el campo de batalla producía, pero bien pronto se deshacía pues faltaba la organización necesaria para someter permanentemente las provincias distantes.⁶⁰ Los vencedores momentáneos no tenían fortalezas con guarniciones, ni ejércitos permanentes acantonados en los territorios avasallados. Tal fue el motivo por el cual los reinos anglosajones carecieron endémicamente de régimen y administración: Northumbria, apartada, decadente y desarticulada por motivo de las disputas locales, fue presa fácil para los invasores daneses; Mercia, que tuvo la supremacía entre 757 y 796, fue sometida por Wessex. Cuando una invasión extranjera consistente tenía lugar, los reinos anglosajones eran incapaces de superar sus contiendas internas y aliarse contra los nórdicos. De modo que fueron cayendo sucesivamente sin haber desarrollado un plan coherente de defensa nacional.

Cuando en 1066 murió Eduardo *El Confesor*, el pueblo anglosajón seguía mal organizado y aún carecía del sentimiento de nacionalidad. En contraste, los invasores normandos constituían un pueblo con un ejército bien entrenado y equipado, cuyos efectivos sumaban unos 12 mil combatientes. Cuando la vencida Inglaterra fue dividida entre los conquistadores, muchos de los cuales vinieron después de Hastings, el número total de caballeros enfeudados no excedió de cinco mil personas. Que un país formado por millón y medio de habitantes fuera sometido por un contingente diminuto, certifica el grado del atraso político y militar del sistema anglosajón, comparado con el régimen normando. De aquí que después de la conquista, Inglaterra cambiara para siempre su foco geopolítico. Más aún, "fue la dramática culminación de la larga competencia entre Escandinavia y la Europa latina por el premio

⁶⁰ *Ibid*, p. 70.

de Inglaterra”.⁶¹ Desde entonces, la vida del país se orientó hacia el continente, pero sin que los ingleses se llegaran a sentir europeos en plenitud.

El carácter de la vida anglosajona estuvo signado largamente “por la guerra, invasión y derramamiento de sangre”, condiciones normales de la Inglaterra de entonces. Pero no se sabe más sobre esa época, porque el período anglosajón desapareció del paisaje: sus casas de madera no dejaron rastro ni tradición. Hoy en día, las huellas romanas, más lejanas en el tiempo, son más visibles que los rastros de quienes destruyeron buena parte de su obra. A falta de registros, la historia del mundo anglosajón fue tejida con un cobijo mitológico, más que histórico, pues “el pasado es inexorable en su silencio”. En efecto, no existen crónicas auténticas que relaten la conquista anglosajona: “la página más importante de nuestros anales nacionales está en blanco”,⁶² ha concluido George Trevelyan. De manera que los protagonistas de ese período perdido de historia inglesa —como Arturo—, pueden ser hombres reales o seres imaginarios.

A la fecha, la arqueología y la historia sólo han indicado las líneas generales de la lucha que destruyó la Britania romana y brindó la tierra a los ingleses modernos.

El retardo de la unidad nacional es, a pesar de todo, una paradoja porque muy tempranamente algunos pensadores proclamaron la idea de un pueblo que comenzaba a configurarse socialmente. Particularmente destacó Bede (circa 673-735), un monje benedictino quien fue el primero en emplear el concepto *nuestro pueblo*. A pesar de que en su tiempo no existió un dominio anglosajón único, pues en su lugar existía un terreno donde reinaba la división y la discordia, al observar a un pueblo inglés como ente social, al mismo tiempo lo concibió como la configu-

⁶¹ *Ibid*, pp. 133-104.

⁶² *Ibid*, pp. 83-84.

ración histórica de su obra principal.⁶³ De modo que si en un principio distingue a los anglos de los sajones y los jutos, después tiende a asimilarlos bajo la misma denominación: anglos. En todo caso, su obra tiene el mérito enorme de ser el primer intento por desarrollar la historia nacional, abarcando del siglo v a la primera mitad del VIII, aunque no tuviera el propósito de alcanzar este objetivo.

⁶³ Bede, (731), *The ecclesiastical history of the English people*, Oxford, Oxford University Press. Edited with an Introduction and Notes by Judith McClure y Roger Collins, 1999, pp. ix y xx.

CAPÍTULO 2

EL CARÁCTER DEL PUEBLO BRITÁNICO

Dentro de su historia, una adecuada comprensión del pueblo británico debe partir situando a su país dentro del planeta. Se trata de un espacio insular reducido que en su dimensión máxima como Reino Unido (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte), suma 313 mil k². Pero Gran Bretaña (sin Irlanda del Norte) únicamente comprende 230 mil, es decir, un 42% de la extensión total de Francia. En suma, abarca el 0,2% de toda la superficie terrestre del planeta.

Insularidad y territorialidad

Sin embargo, desde esa perspectiva tenemos una versión parcial, pues no podemos pasar por alto a la Commonwealth, territorio de influencia británica que comprende más de la cuarta parte del total mundial. Por lo tanto, desde el punto de vista geográfico, no es sólo de su territorio metropolitano propiamente hablando de donde Inglaterra obtiene su grandeza, la cual debe buscarse también en otras fuentes.¹ Tiempo atrás, André Siegfried puntualizó magistralmente la influencia planetaria del pueblo inglés: que los 45 millones de hombres

¹ Siegfried, André (1950), *L'âme des peuples*, Paris, Hachette, pp. 79-80.

que viven en esa roca hayan ejercido una acción decisiva sobre el mundo; que hayan contribuido más que cualquier otro pueblo al desenvolvimiento de la civilización occidental, hace comprender a primera vista lo que hay de grandioso en la edificación de una gran potencia, asentada sobre una base territorial tan estrecha. Pero, al mismo tiempo que observamos su grandeza, vemos también su fragilidad. Para construir su imperio y mantenerlo durante siglos, se adivina la existencia de un conjunto de cualidades realmente excepcionales.

Como lo hace notar otro pensador, los orígenes confusos de la nación británica ocurrieron a partir de una insolada, fría y lluviosa isla riveraña, liberada de una capa de hielo, exponiéndose paulatinamente a olas migratorias de pueblos del continente con ánimos colonizadores, a veces como pioneros y otras como refugiados de la opresión.² La migración trajo consigo cuatro elementos que dominan la historia subsecuente de la isla: el comercio con los territorios continentales, las ideologías germinantes, las religiones incluyentes y los conflictos desatados por la necesidad de protegerse de nuevas invasiones. De modo que la situación insular intervino determinadamente en el destino y el espíritu del pueblo inglés, pues tendió a reducirlo a sí mismo, le obligó a una fusión más rápida y completa de sus elementos interiores para producir rápidamente un carácter único y homogéneo. Pero, al mismo tiempo, esa situación le impidió las comunicaciones al exterior cuyo resultado sería una sociabilidad más extensa, pues los ingleses se han comunicado con el continente para tratar de conquistar territorios o para comerciar. Sin embargo, como los antiguos britanos tuvieron un fuerte instinto fraternal, así como afecto por la sociedad y las organizaciones, algo heredaron a los ingleses. Además, como la situación insular que encerraba a los ingleses en sí mismos favoreció su unidad y constancia en sus proyectos, pudieron de tal

² Nicholson, Max (1967), *The system: the misgovernment of modern Britain*, New York, McGraw-Hill Books Company, p. 5.

modo resolver sus querellas por sí mismos y arribar rápidamente a un equilibrio social. En efecto, “estando su destino encerrado entre límites mucho más fijos, ¿cómo su carácter no había de llegar a ser mucho más pronto uno y homogéneo?”.³

Se puede concluir que el destino británico está determinado esencialmente por el aislamiento, como una consecuencia de la insularidad. Pero su apartamiento no evitó que la isla fuera invadida repetidamente. Fue hasta hace poco más de mil años que el Mar del Norte y el Paso de Calais han podido preservar a Inglaterra de nuevos desembarcos de modo que fue a partir de 1066 que dejó de existir contacto étnico entre el pueblo inglés y las naciones del continente. Algunos refugiados franceses, alemanes y judíos emigraron a la isla entre los siglos XVII y XIX, pero se trató de individuos. De aquí que a los británicos les cueste trabajo considerarse europeos.⁴ Hay que añadir su juventud étnica, que contrasta, por ejemplo, con los franceses, que por cuanto latinos tienen más de dos mil años como formación social. Existe empero una contradicción entre la insularidad y el internacionalismo comercial británico como su verdadero destino, contradicción que representa su personalidad, ya que si por su temperamento Inglaterra es el país más insular del mundo, sus intereses y relaciones universales la obligaron a vivir del comercio internacional, que hace que todo inglés lleve consigo esta contradicción.

Incluso, se piensa que la globalización, un proceso que ha enfrentado fuertes resistencias nacionales, ha tenido en Gran Bretaña uno de sus valladares más sólidos. No debemos olvidar que, ya bien entrada la década de 1950, Inglaterra encabezó una cruzada cuya tesis fue que el Mercado Común Europeo fracasaría, pues entonces se creía que los mercados en gran escala eran refractarios al temperamento europeo y sus

³ Fouillee, Alfred (1903), *Esquisse psychologique des peuples européens*, Paris, Félix Alcan, Éditeur, pp. 194-197.

⁴ Siegfried, *op. cit.*, pp. 83-84 y 87.

nacionalismos. De aquí su negativa a unirse al Continente para firmar el Tratado del Mercado Común. En ello obró la insularidad cultural inglesa, pues como lo hizo notar un autor, los ingleses no se han considerado propiamente como europeos debido a la separación de las Islas Británicas y el continente. Porque el Canal de la Mancha aparta suficientemente esas islas y Europa, toda vez que un continente más alejado le ha ofrecido, no obstante, un sentido de comunidad noratlántica a pesar de miles de kilómetros de distancia.⁵ Los Estados Unidos de América y Canadá hacen con Inglaterra esa especie de comunidad noratlántica de definición imprecisa y difusa.

Uno de los rasgos característicos particularmente del inglés, es su tipo de relación histórica con el francés, y a la inversa. André Siegfried apuntó que cuando atravesaba el Paso de Calais y llegaba a Londres, emanaba en su mente la impresión de caer en otro planeta. Luego, una vez acostumbrado al ambiente inglés, ya no comprendía a su propio país. En efecto, si bien, logró entender el punto de vista inglés y el punto de vista francés sucesivamente, nunca consiguió hacerlo simultáneamente. De aquí que pudo añadir que no conoce pueblos más impenetrables el uno para el otro. El channel, donde desde el puerto Dover se divisan las costas de Francia, es moralmente tan profundo, tan ancho como un océano.⁶ Hasta hoy en día la construcción de muchas naciones ha ocurrido a partir del antagonismo hacia otros países. En efecto, la anglicana Inglaterra se gestó con base en su hostilidad hacia la Francia católica, como fue observado por Johann Gottlieb Fichte, quien explicó que: “desde los tiempos más antiguos se ha sentido confusamente que un

⁵ Rose, Richard (1964), *England*, Boston, Little, Brown and Company, p. 7.

⁶ Siegfried, *op. cit.*, p. 80. Siegfried reclama para sí poder realizar semejantes juicios por conocer la isla de 1882, cuando la visitó siendo un niño-, y regresó a la misma muchas veces. Ver su obra, *La crisis británica en el siglo XX* (Madrid, Editorial España, 1932, p. 8.). Recurrimos a esta versión, y no a la inglesa, porque ésta carece del prólogo hecho por el autor a la edición francesa.

Estado formado por una isla (especialmente mientras los demás imperios todavía no disponen de sus fronteras naturales ni se puede hablar de un equilibrio de poderes entre ellos) no constituye propiamente un todo independiente; que semejante todo independiente debería tener un pie firme sobre el continente, y que se debería considerar a las islas sólo como un anexo: por tanto, que, por ejemplo, las islas Británicas pertenecen propiamente a la tierra firme de Francia. Entonces se discutía si el señor de la tierra firme debía extender su dominio a las islas o si el soberano de las islas, más poderoso, debía extender el suyo a la tierra firme. Se ha intentado ambas cosas. Los príncipes franceses se han apoderado de Inglaterra, los reyes ingleses de Francia, y estos últimos manifiestan sus pretensiones todavía ahora, al menos mediante sus títulos. A esto se añadía, en la época moderna, otra aspiración no del todo natural a la supremacía en el comercio mundial y el sistema colonial de ambos imperios, igualmente poco natural. De ahí las guerras desde los tiempos más antiguos hasta hoy. De ahí el odio nacional que se prodigan ambos pueblos, el cual es mucho más violento por el hecho de que los dos estaban destinados a ser uno solo”.⁷

Lo dicho obedece a que una identidad de alto perfil cultural y político implica pocos límites, motivo por el cual el número de adhesiones sociales es estrecho.⁸ De modo que si un país alberga una nacionalidad y una pluralidad de culturas, debe existir entre ellas un punto de equilibrio que evite su fragmentación y su consecuente disolución. Esto obedece a que la unidad provista por la nación procede de una adaptación secular con raíces históricas, que ha suscitado y consolidado un género de cultura.⁹ La nación, por consiguiente, es más social

⁷ Fichte, Johann Gottlieb (1800), *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Editorial Tecnós, 1991, p. 124.

⁸ McLuhan, Marshall y B.R. Powers (1989), *La aldea global*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1996, p. 164.

⁹ Siegfried, *op. cit.*, pp. 50-51.

que política, porque descansa más en bases familiares e individuales que en fundamentos estatales.

Pero el aislamiento y la insularidad inglesa pudo ser más radical. Gracias a que Francia e Inglaterra pudieron formar un sólo país, por motivo de la conquista normanda, ello determinó permanentemente la orientación de la política y la cultura de la segunda. Perteneciendo geopolíticamente a los países escandinavos, tierras adyacentes a Europa durante la era anglosajona, las islas británicas estuvieron amenazadas de permanecer en su aislamiento y lejos de los grandes movimientos de la vida europea, es decir, hundida en las aguas de corriente opuesta al curso de la historia. La unión con Normandía viró la mirada inglesa hacia el continente e integró a Inglaterra de lleno a los asuntos ocurrentes en Europa en materia de política, relaciones eclesiásticas e influencias culturales. Particularmente Inglaterra se volvió una parte de Francia y, por lo tanto, entró plenamente a la vida del mundo al que Francia pertenecía: “recibió la lengua de Francia, la literatura francesa y su arte de Francia; sus leyes se volvieron, en gran medida, afrancesadas, sus instituciones, casi completamente feudales. Esta conexión con Francia se llevó a cabo a través de Normandía, y la influencia francesa tomó forma normanda. Todo esto era cierto principalmente en aquellos campos que caracterizaban al gobierno normando: el feudalismo inglés era un feudalismo normando en el cual los barones eran débiles y el gobierno central fuerte, toda vez que fue la mano dura del reinado normando la que convirtió un flojo y desintegrado Estado anglosajón en la nación inglesa. Inglaterra fue europeizada al precio de ser normandizada”.¹⁰ Esto explica por qué, desde el doble punto de vista de su alcance inmediato y sus resultados últimos, la conquista de Inglaterra fue el acto de coronación de la historia normanda.

¹⁰ Haskins, Homer Charles (1915), *The normans in european history*, Boston and New York, Houghton Mifflin Company, p. 82. El énfasis es nuestro.

El británico

Como Gran Bretaña es una isla vecina de Europa, su proximidad ha determinado su constitución étnica por motivo de los sucesivos aportes humanos. Sobre el fondo poblacional de los iberos autóctonos, una serie de invasiones procedentes del continente fue superponiendo a britanos, romanos, anglosajones y normandos. De aquí la visibilidad de cuatro oleadas humanas: la primera es de los britanos, que abarca del siglo VI a. C. hasta la llegada de Julio César. Se trata de pueblos que aportaron una lengua y una civilización. Después se produce la conquista romana en el 43 a. C., que se prolonga hasta el año 410 cuando las legiones dejan la isla. Hay que enfatizar que no sólo se trató de una ocupación militar reducida, porque durante esos largos años se sembraron las semillas de la cultura romana cuyas huellas, a pesar de la depredación anglosajona, son más visibles de lo que se pensaba.

Mientras en Escocia los gaeles nunca fueron invadidos por las legiones, el sur conoció el orden romano y todavía se sienten sus efectos. A continuación se presentó la oleada germánica, que va del siglo V al XI. Desplazando a los britanos hacia el oeste, los anglosajones y los escandinavos ocuparon la costa oriental hasta el Mar del Norte y penetraron hacia el interior del país. Ellos serán el elemento predominante del poblamiento británico, y por lo tanto, el factor que le imprimirá la huella más fuerte.¹¹ De aquí que se afirme que el inglés de hoy es esencialmente un anglosajón. Finalmente se produce la conquista normanda, que en cierto modo fue una réplica de la conquista romana porque consistió en la ocupación militar y la dominación política de una aristocracia terrateniente superpuesta a los antiguos habitantes. Los normandos aportaron la lengua francesa, el orden político del gobierno y una civilización, que si bien no era romana, estaba al menos “ro-

¹¹ Siegfried, *op. cit.*, pp. 81-82.

manizada” porque esos “escandinavos diferidos”, antaño bárbaros, se formaron por su permanencia de dos siglos en Francia.

Ciertamente, muchos pueblos invadieron sucesivamente esa pequeña comarca insular. La última invasión, en 1066, fue precedida por sucesivas incursiones nórdicas. En efecto, los normandos, flamencos, picardos y bretones de Armórica, dirigidos por Guillermo *El Conquistador*, fueron anteceditos por otros invasores del norte que renovaron la germanización del país. Se trató de daneses, noruegos y suecos, cuyas incursiones se iniciaron en el siglo VIII; incluso fueron piratas escandinavos los que colonizaron el norte y el este de Inglaterra (cedido por Alfredo *El Grande*, por la paz de Wedmore, en 878). Asimismo, en Francia colonizaron Normandía cuando Carlos *El Simple* la abandonó. En fin, los daneses conquistaron y se anexaron toda Inglaterra en la primera parte del siglo XI.¹²

Inglaterra debe a esas invasiones sucesivas su configuración histórica, pues dos de ellas son irrupciones masivas que le dotaron principalmente del nuevo contingente humano de britanos y anglosajones. Las otras dos, de romanos y normandos, son conquistas militares que ofrecieron sobre todo gobierno, cuya semilla sembrada desde tiempos remotos configuraron al régimen de hoy. Se debe hacer notar que las diferentes oleadas no se mezclaron ni se confundieron, pues sucesivas como fueron se encadenaron, se superpusieron o se rechazaron, pero no se fundieron cuando menos en un principio. Parecen ser, más bien, como estratos geológicos visibles por los cuales todavía el britano se distingue del anglosajón. De aquí la idea que particularmente los ingleses tienen de sí mismos, que deriva directamente de esa formación histórica; aún visible hace medio siglo, la nitidez de las distinciones se ha atenuado. Pero en el fondo, cuando se ausculta la mentalidad británica, se tiende a especificar si se está en presencia de bri-

¹² Petit-Dutaillis, Ch., *La monarquía feudal en Francia e Inglaterra (siglos X al XIII)*, México, УТЕНА, 1961, p. 128.

tanos, de sajones o de normandos. André Siegfried apunta que el britano es considerado como excéntrico y un poco errático, pero es el más brillante como individuo.¹³ El anglosajón, que es la espina dorsal de la sociedad inglesa, parece ser el más auténtico y nacional representante de esa faceta germánica del carácter británico sobre la cual debemos reparar. El normando, por su parte, ese escandinavo diferido y romanizado, es el más aristocrático y el más “chic”; de aquí, a decir de Siegfried, la ventaja de apellidarse Harcourt, Talbot o Courtney. Tiempo atrás el país estuvo dirigido por los sajones y los normandos, pero más recientemente la marea democrática lo ha “britanizado”.

Hay que recalcar que la conciliación del individualismo y el “amor a la subordinación social” fue más fuerte en el anglosajón, que en el alemán de su tiempo. Ello obedece a la conquista normanda, acontecimiento que modificó el individualismo de los anglosajones y le dio como sello propio el espíritu político y el sentimiento de solidaridad social. Debido a que los normandos eran muy pocos en número, su acción colectiva fue principalmente política, es decir, se trató de una expropiación en gran escala por la cual se distribuyeron lo conquistado. Anglosajones y normandos formaban, en su origen, dos naciones superpuestas, una dotada de la señoría, la otra convertida a la servidumbre.¹⁴ Esto explica el origen de la aristocracia inglesa en las familias normandas, que se fue sustentando y reproduciendo con el reclutamiento de hombres insignes provenientes de la carrera administrativa, militar y cultural. Fue esta aristocracia la que creó las costumbres políticas y educó al país que ahora conocemos.

Los normandos estaban dotados del espíritu de dominación y del talento de organización, que no debilita los lazos de subordinación. Los anglosajones, para resistir y preservar sus derechos, se aliaron contra el invasor. En este punto emergió el

¹³ Siegfried, *op. cit.*, p. 83.

¹⁴ Foulliee, *op. cit.*, p. 196.

espíritu de asociación en la nación inglesa, que la fue diferenciando del pueblo de Alemania. Aquí, la sólida organización franca impidió al individualismo fraguar una condición de aislamiento, dispersión y disociación, produciendo como efecto la lentitud de la unidad alemana hasta hace poco cumplida. Toda vez que los normandos impusieron a los anglosajones sus preocupaciones prácticas y utilitarias, de suyo favorecidas por su clima y la situación geográfica de la isla.

El papel de los normandos en Inglaterra, sin embargo, ha sido fuente de polémica desde tiempo atrás. Fueron Edward Freeman y John Round, los dos grandes historiadores de la conquista normanda —ambos ingleses—, quienes han protagonizado emblemáticamente la controversia sobre sus alcances, hacia el presente. Freeman, quien produjo su obra entre 1867 y 1879, desarrolló una tesis donde las tribus y tradiciones germanas tienen el papel principal, pues explica que sus asentamientos en la isla desde el siglo v fueron el origen de la nación inglesa, la cual culminó con el reinado de Eduardo El Confesor poco antes de la conquista normanda.¹⁵ En efecto, cuando los normandos arribaron a Inglaterra, su nación y su sistema político se habrían consolidado a partir de sus fuentes germanas. De modo que, desde su punto de vista, la conquista no es relevante ni como comienzo ni como culminación de esos hechos, sino simplemente un punto más en su desarrollo, un capítulo relevante, pero no principal. Cuando más, representa un giro en ese proceso, pero que no modificó su curso.¹⁶ Round, contrariamente, juzga como genealógica y “antiquaria” esa versión de la conquista, principalmente por apreciar como inaceptable el origen de la nación inglesa en sus ancestrales laberintos germanos. Más bien, la conquista significó una

¹⁵ Warren Holister, C. (1969), *The impact of the norman conquest*, New York, John Wiley and Sons, Inc., pp. 28-30.

¹⁶ Haskins ha dicho que Freeman repitió, hasta el cansancio, que “los antiguos ingleses eran realmente los ingleses”. Haskins, *op. cit.*, p. 101.

ruptura en la línea de desarrollo de la historia del país, que no sólo la movió de su antigua ruta, sino que la clausuró como tendencia hacia el presente. De hecho, la mayor parte de las instituciones inglesas tienen su origen inmediato en la conquista, toda vez que su causa mediata se halla en las sociedades de Normandía y Francia, no en los antiguos reinos anglosajones. La historia de la conquista no implica un hilo continuo de tipo evolucionista, sino la visión de un hecho que juzga como revolucionario.

Para comprender la dirección y el desarrollo propios del carácter británico, es necesario recordar que la etnia germánica, de la cual son una rama los anglosajones, está caracterizada por el contraste entre el realismo y el idealismo, así como en sus relaciones sociales por el individualismo y “el amor a la subordinación jerárquica”.¹⁷ Los anglosajones tuvieron las mismas tendencias que los demás pueblos germanos, pero fueron modificadas por el influjo britano y normando, así como por las condiciones de su desenvolvimiento nacional. Aunque proclives al misticismo y al idealismo, los britanos no propendían a la intensidad intelectual con menoscabo de la vida práctica. Por otro lado, el influjo normando derivó de mentes firmes e inteligentes basadas en una razón sólida, poco propensa a las quimeras, así como una voluntad emprendedora y perseverante en las miras del “ganar”. Es cierto que el sentido realista adquirió mayor desarrollo, pero ello no quiere decir que desapareciera el sentido idealista. Más bien, se han distinguido sus dominios, pues en la práctica y en la esfera de la inteligencia pura, la isla ha permanecido positivista. Todas estas influencias han dado por resultado final el carácter británico, como hoy aparece en su originalidad.

Esa sucesión de períodos ha producido diferentes opiniones acerca de la importancia y trascendencia de cada una. Carlyle, por ejemplo, acentuó la importancia del normando,

¹⁷ Foulliee, *op. cit.*, pp. 197-207.

olvidando la stirpe del antiguo anglosajón. Tennyson, considerando las diversas inmigraciones teutónicas que sucedieron a la ocupación romana, proclama que su pueblo es de normandos, sajones y daneses, olvidando que antes de ellos habitaban la isla los britanos, que son parte muy considerable de la composición del país. Ciertamente es que muchos de los britanos se marcharon y aislaron en Gales y Escocia del norte, así como en Irlanda, pero muchos más permanecieron y se enlazaron con los colonos germánicos.¹⁸

El elemento britano no se apagó, como ocurrió con los celtas en Francia, y pudo conservar una importancia fundamental en la historia social y política del país. Destaca particularmente su organización rural comunitaria, rudimentaria incluso en la época anglosajona, pero que permaneció como un fenómeno importante, y como fuente remota y primigenia del sistema político del país.¹⁹ Incluso, el concepto *civitas* romana no impidió que el espíritu de cooperación rural britano persistiera, inhibiendo el desarrollo de la propiedad individual. Las invasiones anglosajonas fueron destructivas demográficamente para los britanos, pues un gran número fue desplazado hacia el Gales, Cornualles y Armórica. Sin embargo, habida cuenta de que muchos britanos permanecieron en Inglaterra, su unión con los conquistadores aseguró la persistencia del elemento céltico en la comunidad aldeana.

Ernest Barker se preguntó si la nación es una etnia. Si se refiere a especies físicas, distinguiendo a cada una por diferencias físicas —en la formación del cráneo, forma de los rostros, coloración, estatura y parecido—; Barker asume que se puede afirmar que la nación no es una etnia y que todas las naciones, o la mayoría de ellas, están constituidas por una mezcla debido a las sucesivas invasiones y los cruzamientos que han produ-

¹⁸ Barker, Ernest (1944), *La Gran Bretaña y el pueblo británico*, México, Ediciones Minerva, p. 11.

¹⁹ Petit-Dutaillis, *op. cit.*, pp. 29-30.

cido. De modo que la nación británica es una amalgama de diferentes especies que se extendieron por la isla.²⁰ A diferencia del alemán y el escandinavo, particularmente, el inglés forma una nación emanada de lo que finalmente fue una mezcla étnica, con prominencia nórdica, independientemente de lo que pueda ser la proporción existente.²¹ De aquí la diferencia apreciable entre el inglés moderno y el moderno alemán, o del escandinavo, cuya explicación radica en los largos siglos de residencia en la isla, así como en la seguridad social y política desde 1066, cuando comenzó a estar bien defendida contra toda invasión.

De modo que el concepto “nación” es más amplio que Inglaterra. Hay una nación inglesa que habita el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, porque el sur y el oeste de Irlanda (Eire) se constituyó desde 1922 en un dominio separado y autónomo, fuera del Reino Unido, pero dentro de la Comunidad Británica. Es una nación que comprende también a Escocia y Gales, así como al Norte de Irlanda (Ulster). La británica es una “nación multinacional” que contiene cuatro diferentes nacionalidades: la inglesa, la escocesa y la galesa. Algunos de los diferentes idiomas nacionales distintos del inglés se hablan como segunda lengua, pero a veces como idioma único o principal, como el galés en Gales, y el gaélico en las montañas de Escocia. En alguna de las nacionalidades se conservan instituciones separadas, como en el Norte de Irlanda, que tiene su Parlamento en Belfast desde 1922, pero que continúa enviando miembros al Parlamento general en Londres. Es más, Escocia tiene tribunales de justicia y su propia Iglesia nacional presbiteriana.²²

²⁰ Barker, *op. cit.*, pp. 12-13.

²¹ Trevelyan, *op. cit.*, p. 50.

²² Barker, *op. cit.*, pp. 13-14.

La política

En el ámbito de la vida política, el individualismo y la fuerza de asociación produjeron un régimen de libertad que es uno de los principales títulos de gloria del país.²³ Pero no fue un culto ideal lo que produjo el valor dado a la libertad, sino el hecho de que personificaba por igual la salvaguarda del interés individual y de las corporaciones. Fue, pues, la barrera marítima la que facilitó la realización del régimen liberal, correspondiente plenamente a los intereses nacionales. Después del desarrollo de las libertades constitucionales y del régimen parlamentario, el hecho más trascendente en la historia inglesa ha sido la expansión colonial como resultado de los progresos de la industria y del comercio, que ayudaron a los británicos a ensanchar sus dominios. Fue de tal modo que el espíritu nacional, que superó los límites de la Gran Bretaña, hizo que particularmente los ingleses produjeran la idea de que en cualquier parte del globo los hombres pueden formar una patria.²⁴ En fin, el tercer acontecimiento principal es el triunfo del protestantismo, mismo que obedeció a diversas causas. Pero el factor principal es de índole política, motivo que explica por qué los celtas irlandeses rechazaron la Reforma, mientras que los celtas del país de Gales la aceptaron con firmeza. Sin embargo, se debe admitir la conformidad general entre el individualismo anglosajón y una religión que reposa principalmente en la conciencia individual.

En el espacio de la vida política, Gran Bretaña ha resuelto problemas que otras naciones no pudieron allanar. Ha enseñado con el ejemplo que libertad y autoridad no son incompatibles, y que se puede obedecer la ley sin sacrificar la dignidad personal. Es decir, que libertad no significa desorden ni tiranía.²⁵ Esta es una concepción política diversa de lo que en el continente se

²³ Foulliee, *op. cit.*, pp. 210-211.

²⁴ *Ibid.*, p. 213.

²⁵ Siegfried, *op. cit.*, p. 92.

llama poder, en el sentido de imperium romano. De manera que el gobierno no es la autoridad trascendente cuyas órdenes se imponen a los ciudadanos, sino la expresión del interés común, es decir, una delegación de la comunidad; la cual procura administrarse con la misma sencillez con que se gestiona sus asuntos un particular o una corporación de particulares. De ahí que la administración de los asuntos públicos no implica misterio alguno, majestuoso o siniestro, y que el continente no abriga el mandato de los gobernados, sino a la razón de Estado.

La cultura política consiste en un estado continuo de evolución, toda vez que, como se puede apreciar desde una perspectiva histórica, muchos factores distintos influyen en su desarrollo: el patrón de normas tradicionales, los nuevos procesos históricos, la conducta de líderes políticos, los eventos internacionales, las ocurrencias puramente fortuitas y las conjunciones de circunstancias. Esto explica por qué, en el desarrollo de la cultura política de la Inglaterra moderna, muchas normas han sido conservadas aunque algunas veces en forma modificada o atenuada, de generación en generación.²⁶

El desarrollo del Estado en Gran Bretaña —que da la razón a Round— contrasta de un modo significativo con su paralelo en el continente, donde la ausencia de proporción y alcance en el proyecto imperial de Carlomagno, bajo condiciones históricas inviables y con métodos de dominación primitivos, corrió en paralelo con la falta de medios de administración racionales. Las condiciones históricas, caracterizadas por la economía natural, la penuria de medios de comunicación, la ausencia de burocracia y de un sistema financiero racional, además de las desgastadas instituciones mal adoptadas de la experiencia romana, imposibilitaron el desarrollo de un imperio. La ubicación dentro o fuera del imperio carolingio fue decisiva para el desenvolvimiento del grado de feudalización de los países europeos.

²⁶ Rose, *op. cit.*, p. 37.

Lo dicho lo ejemplifica peculiarmente Inglaterra, donde la feudalización importada por los normandos fue condicionada por tecnologías gubernamentales traídas del oriente, así como la ausencia del factor imperial tan determinante en el continente. El país está asentado en un territorio de 150 mil km², es decir, un espacio proporcionado a los medios de dominación y las fuerzas políticas del siglo xi. Inglaterra tuvo un desarrollo directo hacia el Estado partiendo de un sistema tribal, tendencia reforzada por los normandos y su sentido de estatalidad. La isla, situada en el margen del imperio, fue feudalizada desde afuera y “las aguas feudales no llegaron a ser muy profundas y se retiraron pronto”, sin “padecer la enfermedad infantil imperialista”.²⁷ Los normandos suprimieron la ordenación política anglosajona mediante el recurso de expropiación en gran escala, así como por la proclamación del monarca como propietario universal del suelo. Inglaterra, una excepción dentro de la feudalización de Europa, corrobora la regla de la formación del Estado a partir de la tribu. Su espacio territorial dio lugar a regímenes comarcales autónomos que se fueron agregando gradualmente, hasta formar un Estado más amplio caracterizado por la compatibilidad de sus medios de dominación con su territorio. Incluso, los rudimentos del Estado de policía fueron implantados por Guillermo y desarrollados por sus sucesores, principalmente para centralizar un solvente sistema financiero. En contraste con el régimen anglosajón dotado con elementos feudales, que nunca llegó a constituir un Estado feudal, Guillermo organizó un régimen burocrático absolutista, un Estado centralizado, que fue el primero de Europa. Dos siglos después, la constitución estamental había suplido a la configuración feudal, la monarquía era vigorosa y se había desarrollado la economía monetaria.

²⁷ Hintze, Otto (1929), “Esencia y Difusión del Feudalismo”, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 55 y 58.

Un desarrollo estatal típico y emblemático como el narrado, haría suponer el brote de una cauda ilustrada de teóricos del Estado, pero no fue así. Salvo Thomas Hobbes, el país no produjo profesores de teoría del Estado como ocurrió en el continente. Fueron Alemania e Italia, países donde la unidad estatal era precaria durante el siglo xvi, las que produjeron una pléyade de tratadistas del Estado. Es más, en Inglaterra tampoco prosperó la idea de la razón de Estado. Una tesis sugerente del helenista Ernest Barker con respecto a Bizancio, sería aplicable a Inglaterra. En Bizancio no existió un pensamiento político de altura porque las instituciones del Estado no se hallaron bajo cuestión, de modo que en ausencia de polémica, no hubo ideas que pudieran florecer. En Inglaterra quizá ocurrió algo similar: fue su éxito estatal el que, presumiblemente, inhibiría el desarrollo de la teoría del Estado.

Sin estudios sobre el Estado no hay mucho campo al desarrollo de la teoría de la administración pública, con la excepción de escritos meramente prácticos. A falta de “crisis”, que es la materia prima de las ideas en la administración pública, no hay lugar para los escritos sobre la materia.

Particularmente, “los ingleses, dijo Carlyle, son un pueblo de mudos”. Pero su silencio los pone en relación y armonía con lo que la lengua no expresa.²⁸ Sin embargo, aunque menos sociable por cuanto a temperamento, el inglés es superior a otros pueblos en el arte de asociarse, toda vez que sabe conservar su individualismo en el seno de las asociaciones de que forma parte. Pero su sociabilidad no es igual a la del francés, por ejemplo, porque no deriva del sentimiento, sino de la razón y la acción. De modo que no es por necesidad ni por agrado innato de compañía el motivo por el cual se asocian, sino porque aprecian como necesario trabajar en común para alcanzar un fin que juzgan como útil. Incluso, desde muy temprano los ingleses tomaron conciencia del “poder de asociación”, pues a

²⁸ Foulliee, *op. cit.*, pp. 207-208.

partir de la Edad Media comenzaron a agruparse en sociedades que establecidas en las principales ciudades del reino, anudaron relaciones continuas cuyo carácter es de vínculos de negocios, comercio e industria. En efecto, cuando forman organizaciones es siempre con un objeto positivo y restringido. Esta costumbre de asociarse para alcanzar un fin común, sea con propósitos utilitarios o caritativos —a los cuales consideran como una utilidad superior—, se ha preservado a través de los siglos.

Paradójicamente, esa cualidad racional de organización con fines utilitarios, que los británicos dominan como un arte superior, no prendió en la realización de escritos prácticos ni teóricos. Es más, durante muchos años, cargaron con el estigma de ser legos en la administración. Otto Hintze hizo notar, muchos años atrás, que el entusiasmo durante el siglo XIX por la administración autónoma, así como su sobrevaloración ante la calumniada pero indispensable burocracia, produjo un “romanticismo administrativo” que no debe engañar sobre el hecho de que la administración era indolente y diletante, de suyo atrasada desde el siglo XVIII.²⁹ Sin embargo, en la década de 1970 era patente que la Gran Bretaña contaba con instituciones administrativas similares o equivalentes a las del continente europeo, y que incluso muchas de ellas tuvieron un origen común. Pero es una deficiencia británica no haber desarrollado mínimamente las ideas correspondientes a esas instituciones, como ocurrió en el continente. De aquí que F.F. Ridley afirmara que en teoría de la administración pública, ese país es subdesarrollado.³⁰ Durante muchos años Gran Bretaña se mantuvo apartada del curso superior del desarrollo administrativo, permaneciendo como un territorio marginal del avance del conocimiento de la administración pública.

²⁹ Hintze, Otto (1930), “Tipología de las instituciones estamentales de Occidente”. *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 98.

³⁰ Ridley, F.F. (1972) “Public administration: cause for discontent”, London, *Public Administration*, vol. 50, *spring*, p. 65.

El idioma

Desde todos los ángulos en que se examine a Gran Bretaña, siempre se encuentra una mezcla, lo cual ocurre emblemáticamente con el lenguaje. De modo que, si bien se da por supuesto que el inglés es una lengua germánica, la realidad es que “más de la mitad de sus palabras usuales, en el vocabulario corriente, son de origen latino. Es un idioma puente, llave de paso en el golfo entre las familias del lenguaje germánico y del romance: es una lengua que combina simples y familiares palabras germánicas con magnificentes latinidades, capaz de incluir en el vigor de su doble vocabulario una extensa gama de finos matices de expresión”.³¹ La lengua inglesa ha sufrido un poderoso influjo franco-romano, pues hay en su vocabulario el doble número de palabras de origen francés que de origen germánico. Por ejemplo, en el diccionario etimológico de Walter Skeat, las etimologías romanas ocupan el mayor espacio.³² De aquí que Barker asuma que su idioma, merced a su amplia difusión en los Estados Unidos y en la Comunidad Británica de Naciones, apuntaba de antaño a ser una lengua de intercambio internacional y la segunda lengua de todos,³³ como ocurre en efecto.

Lo dicho es de suyo relevante porque, en todo caso, ¿no dijo Burckhardt que la lengua está a la cabeza de las culturas, porque en su origen radica el alma de cada pueblo?³⁴ Es la imagen de la nación y la sede donde plasma la sustancia de su vida, principalmente cuando las palabras emanan de los grandes poetas y pensadores.

³¹ Barker, *op. cit.*, p. 13.

³² Foulliee, p. 193 (Foulliee se refiere a la siguiente obra: Walter Skeat, *An etymological dictionary of the english language*, Macmillan and Company, 1882).

³³ Barker, *op. cit.*, p. 13.

³⁴ Burckhardt, Jacob (1961), *Reflexiones sobre la historia universal*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 103-104.

Una consecuencia trascendental de la conquista normanda fue la creación del lenguaje inglés.³⁵ En efecto, la antigua lengua anglosajona, hablada por Alfredo *El Grande*, después de Hastings fue desterrada del salón, la oficina, la corte, el tribunal y el claustro; e incluso, desairada como una jerga hablada por campesinos y siervos. De hecho, casi cesó por completo como un lenguaje escrito. Naturalmente, los eruditos se desinteresaron de esa lengua, toda vez que el clero hablaba latín y la clase media francés. Cuando ocurre un fenómeno como el mencionado, es decir, que un lenguaje se escriba raramente y deje de tener interés para los doctos, es entre la gente común que oralmente se adapta en forma rápida a las necesidades y usos de la vida cotidiana. Esto fue lo que ocurrió, pues durante los tres siglos en que la lengua autóctona fue un dialecto rural, perdió las difíciles inflexiones y los géneros complicados que la dominaban, adquiriendo la flexibilidad y la adaptabilidad que iluminan sus méritos. Toda vez que, paralelamente, se enriqueció con muchas palabras e ideas francesas. De modo que el vocabulario inglés es preferentemente francés en las palabras que se refieren a guerra, política, justicia, religión, caza, cocina y arte.³⁶

Durante el período de formación del idioma en la época anglosajona, la lengua estuvo dividida en muchos dialectos regionales, de los cuales los principales se hablaban en Wessex, Northumbria, y Midland oriental y occidental. En Wessex fue el lenguaje hablado en la corte de Alfredo, pero la conquista normanda lo relegó para siempre “al cortijo y al surco”.³⁷ Fue otra lengua, la hablada en las Midlands orientales, la que se

³⁵ Trevelyan, *op. cit.*, p. 117.

³⁶ Trevelyan apunta que fue de ese modo que, así reforzada, la lengua natal de Inglaterra retornó a la sociedad culta como el inglés plasmado en los cuentos de Chaucer y en la Biblia de Wycliff, y que se enriqueció en el inglés de Shakespeare y de Milton. Nada más paradójico que este episodio, pues la lengua que pudo sobrevivir de un modo “subterráneo e inconsciente”, se elevó a alturas tales que hoy en día es hablada en todo el mundo. Trevelyan, *op. cit.*, p. 117.

³⁷ *Ibid.*, p. 190.

convirtió en antecesora del inglés moderno, prosperando sobre otros dialectos principalmente porque se hablaba en Londres, Oxford y Cambridge. Fue ella la que, en parte, empleó Chaucer y enriqueció con muchas palabras francesas, en tanto Wycliffe la engrandeció con multitud de voces del latín vulgar. Ambos fundaron una escuela que usó el mismo dialecto, toda vez que sus escritos y traducciones circularon ampliamente en forma de manuscrito. A fines del siglo xv se instaló en Westminster la imprenta de Caxton, que propició la popularización de Chaucer y difundió traducciones de algunas obras escritas en inglés.

En el reinado de Isabel emergieron sentimientos nacionalistas que colaboraron al desarrollo del inglés. Desde la época de la pérdida de Normandía y el fin del imperio angevino, la clase alta francoparlante quedó separada de sus posesiones y relaciones en ultramar, haciendo que su cultura, así arrancada de sus raíces en Francia, se hiciera exótica en la isla. Trevelyan anota que cien años antes de la publicación de la *Priora* de Chaucer, los franceses solían sonreír del extraño híbrido que comenzaba a ser la lengua hablada por los ingleses educados. Pero este fue el idioma usual hasta el reinado de Eduardo III (1321-1377), que llegó a ser considerada como el sello distintivo de un caballero.³⁸ Posteriormente, el parlamento aprobó una ley declarando, que debido a que la lengua francesa era desconocida en el reino, todos los procesos judiciales serían hablados en lengua inglesa y registrados en latín. Fueron pues, juristas los primeros ingleses que consideraron como materna su lengua. Aunque la ley fue al principio obedecida relativamente, pronto logró mayor aceptación a pesar de que los abogados, con conservatismo profesional, continuaron por mucho tiempo más escribiendo sus documentos en la “ley francesa” por la cual sus predecesores se habían dirigido a los tribunales.

³⁸ Trevelyan, *op. cit.*, p. 189.

Paralelamente una revolución más profunda ocurrió en el lenguaje usado en las escuelas, propiciando que el inglés se convirtiera en la lengua de la clase educada. Fueron modestos maestros quienes prepararon el camino para Chaucer y Wycliffe en su mismo siglo, que luego siguieron Shakespeare y Milton. Esto fue mucho más que la concepción de un vástago septentrional de la cultura francesa, pues algunos pensadores incluso la consideraron como más importante que la Carta Magna. El inglés antiguo antecede a las lenguas del continente con la aparición de su literatura, que incluye al rey Alfredo, considerado como padre de la prosa de su país. Hubo incluso escritores dotados de gran cultura, sin que necesariamente recurrieran a las voces latinas.³⁹ Pero este proceso fue frenado por la conquista normanda, decayendo el idioma hasta entonces usual, principalmente porque los jóvenes dejaron de aprender inglés, cuya enseñanza fue reemplazada por el francés. Cuando el inglés renació, había casi desaparecido la tradición ortográfica de idioma ancestro, escribiéndose la lengua como un ensayo de transcripción fonética basada en el francés.

El latín constituye una de las bases principales del lenguaje administrativo británico, no sólo por los lejanos antecedentes romanos, sino por el conjunto de las instituciones administrativas medievales que conservaron denominaciones provenientes de esa lengua, como ocurre con el escritorio (*scriptorium*), órgano donde se desempeñan los secretarios y escribas, proveniente de la conquista normanda.⁴⁰ O *clerc*, “clericus”, referente a una persona culta y que después se transformó en sinónimo de funcionario.⁴¹ Como fue encontrado en la documentación previa a 1066, muchos escritos se redactaron en el antiguo inglés antes

³⁹ Bradley, Henry (1947), “Language”. Bailey, Cyril, *The Legacy of Rome*, Oxford, at Clarendon Press, p. 382.

⁴⁰ Chrimes, S.B. (1952), *An Introduction to the Administrative History of Medieval England*, Oxford, Dasil Blackwell, p. 26.

⁴¹ Bradley, *op. cit.*, pp. 378 y 380.

de ser reemplazado por el latín, si bien, en ocasiones, se mantuvo un método bilingüe, toda vez que crecientemente el francés ocupó gradualmente el lugar de idioma administrativo oficial. Este hecho hizo sobrevivir al antiguo inglés como lengua administrativa, aunque secundaria, pues se seguía usando el estilo de los oficiales de las cancillerías para la redacción de textos. Del mismo modo, buena parte de las palabras del latín que recogió en inglés antiguo provienen del idioma hablado por el clero, es decir, no fueron copiadas de libros, toda vez que fueron transmitidas a suelo alemán por sacerdotes provenientes de Inglaterra cuya labor fue su evangelización; y que hoy en día son visibles en el alemán moderno.

El inglés literario, muerto, debió ser creado por completo, mientras que el inglés hablado que sobrevivió había cedido muchas de sus palabras a sinónimos franceses. Fue natural entonces, que cuando era expresada una idea extraña al habla popular, los escritores encontraran más fácil adoptar un término ya hecho en las lenguas literarias familiares, que formar un término nuevo, compuesto o derivado de elementos nativos.⁴² Fue así que entraron en el idioma inglés una multitud de términos latinos, primero a través de los términos adoptados en el francés culto, y luego directamente, en tanto que las terminaciones fueron eliminadas como en las palabras francesas. Más adelante, en la era isabelina, la formación de nuevas voces del latín fue todavía más frecuente, y si bien muchos de los neologismos de este período desaparecieron pronto, no pocos permanecieron. El legado de Roma al idioma inglés es indudable.

Este complejo proceso de formación del idioma insular explica la brecha entre el inglés y el alemán, más ancha y profunda que la fisura habida con el francés. Esto era notorio desde el siglo XIX, con la traducción inglesa del libro más importante de Johann Kaspar Bluntschli sobre la teoría del Estado (*Allgemeines Statsrecht*), realizada por tres personas,

⁴² *Ibid*, p. 383.

que requirió de la armonización de voces claves de la obra, difíciles de conciliar con la lengua de Shakespeare. Por ejemplo, esto ocurrió con la palabra *Recht*, para la cual los traductores reconocieron no tener “desafortunadamente” ninguna locución adecuada (aunque se tradujo ocasionalmente por *Right*). Cosa similar sucedió con otras dicciones, como *Rechstaats*, *Volk*, *Staat*, *Statsrecht* y otras más. Para fortuna de los sufridos traductores, ellos contaron con la versión francesa del libro de Bluntschli (*Le droit public général* y *La politique*), con la cual lograron introducir una precisión mayor de esos términos.⁴³ Otro tanto expresa A.H. Keane, traductor de un libro muy importante para Inglaterra, obra de Rudolf Gneist, donde se traza la historia del parlamento.⁴⁴

El idioma inglés, como es observable, está construido en buena medida con materiales de la cultura latina, y hasta cierto punto, parece ser más armonioso con el francés (y otros idiomas latinos), que con el alemán.

En las páginas precedentes resulta claro que hoy en día vive una cultura administrativa inglesa singular, fraguada dentro de la cultura británica en general. Es patente, asimismo, que la herencia anglosajona se ha ido disipando con el paso del tiempo, y que su legado es principalmente demográfico y lingüístico, más que social y cultural. Ante nosotros tenemos a Gran Bretaña, un pueblo mestizo formado por britanos, nórdicos, anglosajones, normandos afrancesados, y quizá también por romanos en lo más hondo del ADN del británico. Seguir hablando de “cultura administrativa anglosajona” parece impropio por no existir algo que se cobije con esa voz, a menos que por comodidad y gusto la dejemos deslizarse como un amable eufemismo.

⁴³ Bluntschli, J.K. (1885), *The theory of State*, Oxford, at the Clarendon Press, pp. VI-VII.

⁴⁴ Gneist, Rudolf (1892), *History of the english parliament*, London, William Clowes sons Limited, third edition revised, p. V.

CAPÍTULO 3

LA FORMACIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO: FACTORES INTERNOS

Cuando se explora el desarrollo administrativo en Gran Bretaña, suele decirse que el país se salvó de la burocracia y la centralización, que afligieron a las naciones del Continente. Este hecho singular emana de un individualismo innato que se resiste obstinadamente a la intervención del gobierno, mientras que exalta su capacidad para obtener el bienestar social por medio de la empresa privada. Estas palabras, sin embargo, ocultan más de lo que revelan, porque más bien la causa debe buscarse en el indiferentismo social y la avidez de bienes materiales.¹ De modo que el único modo de comprobar esa hipótesis radica en auscultar lo que históricamente se conoce y está bien fundado. El primer rasgo curioso que sobresale en la evolución histórica británica es la escasez de meditaciones conscientes sobre la administración pública, cuando menos hasta finales del siglo XVIII. Después del reinado de Enrique III (1216-1272) y sus sucesores inmediatos, no hubo persona alguna con el calibre intelectual y fortaleza de carácter que desplegaron en el continente personajes como

¹ Finer, Herman, (1934), *Theory and practice of modern government*, New York, Henry Holt and Company, 1949. Revised edition, p. 911.

Richelieu, Colbert y Pombal,² que se ocuparon en crear un proyecto social completo y un sistema administrativo adecuado. Thomas Cromwell, Francis Walsingham, y William y Robert Cecil, fueron frenados por propietarios poderosos renuentes a las reformas, así como por la obstinación de los Comunes contra los cambios. Por lo tanto, todo cuanto fue inventiva administrativa se ciñó a la organización del Tesoro y la Cancillería, o al desarrollo del Consejo Real y, sólo secundariamente a la Secretaría del Estado.

Causas de la singularidad administrativa británica

Contribuyeron a ese escenario el que las necesidades del país no requirieron para su satisfacción de la centralización ni las jerarquías establecidas en el continente. Poco antes del siglo XVI, el Estado moderno salía apenas del feudalismo que le heredó la mayoría de los puestos oficiales ocupados por personas provenientes de corporaciones, hermandades y gremios, del mismo modo que por escribanos, sacerdotes y letrados. Cargos relevantes como el canciller y el tesorero, así como los empleados reales, alcanzaron importancia posteriormente porque su trabajo al principio era escaso y su poder no producía zozobra pública en los estamentos.³ Cuando en aquel siglo la nación obtuvo consciencia de su identidad interna y externa, y la casa Tudor logró elevar el poder de la corona a gran altura, la monarquía y sus ministros enfrentaron un Parlamento poderoso con un sitio céntrico en la administración, así como a dos mil jueces de paz y miles de parroquias rurales que regían

² Richelieu y Colbert son suficientemente conocidos. No tanto lo es Sebastián José de Carvalho y Melo, marqués del Pombal, que rigió efectivamente a Portugal entre 1750 y 1777, cuando reinaba José I. Le distinguen sus cualidades de estadista que fueron decisivas en la reforma administrativa del país, con el cual salió de su atraso ancestral.

³ Finer, *op. cit.*, p. 912.

en el perímetro de la misma. De modo que en ese centro sus pretensiones y planes quedaron sujetos a un control externo eficaz, algo inexistente en Alemania o Francia en ese entonces. De hecho, esta divergencia existía desde siglo y medio atrás. Esto limitó en su origen la magnitud, las pretensiones y la calidad de la administración central. Por otro lado, en las localidades funcionaba un aparato administrativo ya dispuesto que costaba muy poco o nada y, esta situación era del todo conveniente a la hacienda real. Cuando se plantearon proyectos estatales positivos destinados a la expansión de la industria y el comercio, el gobierno confió en esa maquinaria local. Pero —como dice Finer— lo que no cuesta nada, generalmente no da nada cuando ha desaparecido el impulso originario; la energía parlamentaria desapareció produciendo más mal que bien, porque los instrumentos administrativos indispensables para la actividad del Estado no habían sido determinados de modo consciente para que se aplicasen de acuerdo con la ley. Los fines deseados fueron oportunamente formulados, pero no los medios por los cuales se obtendrían.⁴ Lo asombroso es que, a pesar del fracaso, los pensadores administrativos continentales expresaron su admiración por la libertad vecinal en Gran Bretaña, aunque paradójicamente el entusiasmo surgió debido principalmente a los trabajos del autor alemán Rudolf Gneist sobre la administración local.

Para entonces ya existía suficiente consciencia sobre la singularidad de su administración pública entre los británicos, centrada en el concepto “autogobierno” local, como lo hace ver Joshua Toumlin Smith, quien preparó un texto localista, quizá entre los primeros que aborda sistemáticamente a ese sistema.⁵

⁴ Finer explica que el gobierno intentó vigorizar la aplicación de la ley de pobres (*Poor Law*) a finales del siglo XVI y principios del XVII; pero cuando fracasó quedó al descubierto la deficiencia estructural de esa administración. *Ibid*, p. 912.

⁵ Smith, Joshua Toumlin (1851), *Local self-government and centralization*, London, John Chapman. Edición facsímil: Elibron Classics, Adamat Media, 2005, p. 17.

Los motivos ancestrales que dieron vida a la administración local británica, evasiva de la burocracia y proclive al reclutamiento de “aficionados” y agentes judiciales, que fue funcional desde la época de Ricardo I, Corazón de León; se convirtieron en un denso pantano que se interpuso en el camino de la industrialización y la consolidación del Estado moderno. Es curioso y asombroso a la vez, como en Gran Bretaña se optó por la administración autónoma y como se preservó por siglos.

La administración judicial como administración de lo público

Sin embargo, como la sociedad de entonces era un conglomerado donde el hábito del autogobierno era inexistente, el nuevo sistema tuvo que ser fomentado entre los terratenientes y las clases medias emergentes, para producir, luego de un largo proceso de añejamiento, el legendario derecho de gobierno local. Esta administración no fue burocrática, desechándose deliberadamente que fuera desempeñada por funcionarios formados expresamente para trabajar en un departamento del Estado con técnicas adquiridas por la actividad profesional.⁶ Otro de sus rasgos prominentes fue que se trató de un método de administración de tipo judicial ejercido en los distritos por los jueces de paz, quienes supervisaban y corrigen *post facto*, más que mediante anticipación, es decir, interviniendo después del hecho.⁷

⁶ Finer, *op. cit.*, pp. 913-914.

⁷ Mientras que la acción judicial viene después del hecho, corrige y aplica los remedios, la acción administrativa supone el nombramiento de funcionarios que anticipan el futuro y vigilan que la administración se produzca acertadamente. Toda vez que están dotados con la responsabilidad necesaria para dictar normas destinadas a guiar la acción y evitar el error, apoyados con personal subalterno dotado con sentido continuo de la responsabilidad que interviene para asegurar la aplicación de las normas de trabajo previamente establecidas. *Ibid.*

Aunque es una regla general que los tribunales se deben circunscribir principalmente a decidir sobre las controversias que se susciten entre los individuos, por necesidades de gobierno entonces se creyó conveniente confiarles funciones administrativas o cuasi-administrativas. Esto ha ocurrido en todos los Estados, pero principalmente en las naciones que no han llegado a establecer en su derecho positivo una distinción nítida entre las funciones judiciales y administrativas.⁸ El mejor ejemplo es Gran Bretaña donde, habida cuenta de la multitud de excepciones de la adopción del principio de la división de los poderes, los funcionarios judiciales han ejercido desde tiempo inmemorial funciones administrativas. Incluso, en los Estados Unidos esa confusión se debe a la herencia británica, donde por mucho tiempo no se procuró separar a las autoridades judiciales y administrativas. De modo que, siendo los jueces de paz funcionarios judiciales y administrativos importantes, casi todos los agentes locales relevantes tienen su origen en ellos.

Los jueces de paz recibieron la mayoría de sus atribuciones de parte de los Sheriffs. Se les confirió igualmente la inspección de la administración parroquial establecida en la época de los Tudor sobre la Iglesia, toda vez que en sus tribunales, que sesionaban trimestralmente, actuaban como autoridad del condado. Y con el paso del tiempo llegaron a ser los funcionarios más importantes de las localidades en materias administrativas y judiciales. Este sistema fue mucho más descentralizado que la organización prefectoral de los Sheriffs, pues todos los funcionarios eran escogidos en las localidades donde servían.⁹ Además, si en un principio la mayoría de los agentes fueron nombrados directa o indirectamente por el gobierno central y podían ser separados del cargo, el hecho de

⁸ Goodnow, Frank (1893), *Comparative administrative law*, New York, G.P. Putnam's sons, dos tomos, 1897, tomo 1, p. 162.

⁹ *Ibid*, pp. 33-34.

no percibir retribución —por pertenecer a las clases acomodadas—, y el servicio obligatorio y arduo, con el paso del tiempo determinaron que el personal adquiriera más independencia. Tampoco la amenaza de separación del cargo incomodaba mucho a un juez de paz, porque significaba el descanso de difíciles tareas y no la pérdida de un medio de vida. El sistema fue garantizando un alto grado de *selfgovernment* local, habida cuenta que la independencia de los jueces anuló la intervención que podía ejercer en sus actos la administración central. Este hecho reiterado por el paso del tiempo, vino a la postre a producir la confusión de la idea del autogobierno como opuesto a la administración pública.

Rudolf Gneist explicó en 1866 que la esencia fiel del *selfgovernment* radica en que constituye un sistema de administración del Estado, cuyo carácter consiste en ser una comisión política para los comunes. Asimismo, se apoya en el principio político del derecho de nombramiento regio, que comprende a los *sheriffs*, jueces de paz, comisionados militares y oficiales militares. Se trata de un derecho del rey y obligación del Estado instituido desde el tiempo de los normandos, que nunca en épocas posteriores tuvieron el carácter de derecho de los estamentos o de cargo electivo.¹⁰ Es decir, Gneist demuestra que el *selfgovernment* es parte de la administración pública británica, del mismo modo que lo sería la prefectura en Francia, con toda la peculiaridad que ello entraña. Su organización y los efectos que produjo en la historia británica, no soslayan que sea una parte más del sistema británico de administración pública por vía de delegación, no de cesión.

Perpetuado fuera de la isla el juez de paz, una de las instituciones típicas británicas, fue trasplantado a los Estados Unidos donde Tocqueville lo retrató como un término medio entre un

¹⁰ Citado por Gumplowicz, Luis (1877), *Derecho político filosófico*, Madrid, La España Moderna, sin fecha de edición, pp. 310-311 (la cita procede de una obra de Gneist publicada en 1869).

hombre común y el magistrado que imparte justicia y administra a la vez, sin que necesariamente sea versado en el derecho.¹¹ Es, en su entender, el “policía de la sociedad” cuyo desempeño exige rectitud y buen sentido, más que el dominio de la ciencia jurídica.

Los acontecimientos narrados tuvieron su origen en la época de Ricardo I (1189-1199) quién, cuando fungió como soberano, hizo gala de absentismo y negligencia, aunque disfrutó de enorme popularidad. Fue, propiamente hablando, un caballero andante cuyas hazañas comenzaron con la tercera cruzada. En su ausencia nombró a Hubert Walter como arzobispado de Canterbury, y al mismo tiempo como Justiciar (oficial mayor) de la corona.¹² Walter gobernó Inglaterra mejor que como lo habría hecho Ricardo, pues no sólo consolidó la paz del reino, sino que inició el apoyo a las clases medias de las ciudades y condados, estrategia que preparó los grandes cambios constitucionales que se realizaron en los dos reinados siguientes. Su programa de reformas comenzó con la concesión de privilegios para algunas ciudades, que incluyó la autonomía mediante el gobierno de funcionarios elegidos. En este punto ocurrió la convergencia de dos instituciones, una el *alderman* (antigua palabra inglesa), la otra el *mayor* —alcalde—, voz importada de Francia. Fueron los londinenses quienes aseguraron antes que otros británicos el derecho de elegir a su mayor, primer funcionario que tuvo ese nombre. El apoyo y empleo de la clase media a favor del gobierno fue asimismo muy relevante en los asuntos del condado. Especialmente la clase media rural y los caballeros establecidos en sus mansiones señoriales para cuidar de sus intereses agrícolas, fueron crecientemente ocupados en atender los asuntos del condado.

¹¹ Tocqueville, Alexis de (1835-1840), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1981, dos tomos, tomo I, p. 139.

¹² Trevelyan, G. M. (1926), *History of England*, Colchester and London, Logman, 1973, p. 143.

La clase media fue uno de los factores importantes en la configuración del sistema de gobierno “peculiarmente inglés”, pues deliberadamente se confió la administración local a la clase media, en lugar del *sheriff*, junto con la colaboración de los jueces de paz. La clase media todavía no desempeñaba sus tareas con el nombre de *gentry* (patriciado), pero ya se le había encomendado actuar como *coroner* (juez) para defender en el condado los derechos judiciales y financieros del monarca. Un dato muy relevante a considerar es que los servicios se confiaron por vía de delegación del poder central, más que por iniciativa de los mandatarios. Fue una medida personificada en la “carga pública”, por la cual la monarquía persuadió o forzó a los súbditos para adquirir los hábitos del gobierno autónomo.¹³ Asimismo, Walter estableció que los demandantes ante el tribunal del condado, es decir, la misma clase media local, eligiera cuatro de entre ellos para servir como *coroner*. Por extensión, ordenó que los jurados, hasta entonces elegidos por el *sheriff*, lo fueran desde entonces por un comité de cuatro caballeros seleccionados en el tribunal del condado. Tal fue el origen de la autonomía del condado, que no se realizó a través de los barones, sino por medio de la clase media, con lo cual se sembraron al mismo tiempo las semillas del principio de representación. El resultado del proceso fue que, a finales del siglo XII, surgió una clase media rural que se habituó al desempeño de los negocios públicos y acostumbrada a elegir representantes. Como lo asegura Trevelyan, cuando esta modalidad política trascendió hacia el parlamento nacional, se produjeron importantes consecuencias para “Inglaterra y para el mundo”.

El gobierno autónomo no brotó espontáneamente ni fue un proyecto emanado de las localidades mismas, sino una *policy* central, lo cual significa una paradoja. Lo hecho por la corona fue, llanamente hablando, delegar en la clase media y los rancheros acomodados que habitaban las localidades,

¹³ *Ibid*, p. 144.

funciones administrativas que dejaron de gravitar en el tesoro y cesaron como su responsabilidad. Fue, sencillamente, un enrolamiento en gran escala de buena parte de la población rural para encargarse de sus asuntos comunes, del tal modo abandonados por la corona, que en forma forzosa y gratuita se confió a los lugareños; pero no se les enseñó arte alguno para gestionar los asuntos comunales. Se trató, en suma, de una onerosa “carga pública” en una escala sin paralelo a costa de la clase media rural, cuyo fruto fue un gobierno autónomo que los británicos todavía muestran con orgullo. Este hecho singular y trascendente no pasó por alto ante los ojos expertos de Otto Hinze, quien observó en los condados un esfuerzo exitoso de la corona para evitar su feudalización, a cambio de transformarlos en corporaciones de servicio público a las cuales se les delegaron deberes y cargas del poder estatal.¹⁴ Valió la pena esta abnegación, pues aquí, emanando de responsabilidades administrativas intensivas delegadas por el poder central de la corona, emergió el parlamentarismo cuyo origen hay que buscarlo en la combinación del principio de autoridad y el principio corporativo.

Es importante no olvidar la magnitud de la labor administrativa de Walter, asimismo destacado estadista que reformó las oficinas centrales del gobierno en la época de los soberanos Ricardo y Juan. Se desempeñó como barón del *Exchequer* a partir de 1184, luego como justiciar de la *Curia Regis* y finalmente como canciller de ese relevante organismo. Se ha relevado merecidamente su formación completa como administrador público, pues se desempeñó sobresalientemente en materias financieras, judiciales y de gestión.¹⁵ Conservó hasta

¹⁴ Hintze, Otto (1929), “Condiciones Historicouniversales de la Constitución Representativa”. *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 149.

¹⁵ Poole, Reginald (1912), *The Exchequer in the twelfth century*, Oxford, at the Clarendon Press, pp. 186-189.

su muerte el cargo eminente de canciller del *Exchequer*, y gracias a su labor los procedimientos documentales de la cancellería alcanzaron una notoria eficiencia. Con toda razón se le ha reconocido el mérito de haber consolidado a la administración pública británica de su tiempo, y de ser el más grande justiciar en la historia del país.¹⁶ Fue, en efecto, el gran constructor y reformador de las organizaciones administrativas británicas.

La influencia insular

Mientras que en ese entonces en el continente se edificaba un sistema administrativo centralizado, y en Prusia se adiestraba profesionalmente a los servidores civiles, particularmente Inglaterra ocupaba su energía en perfeccionar las limitaciones constitucionales de la corona. Prusia y Francia florecieron merced a la colonización interna, motivo por el cual perfeccionaron su gobierno nacional y toda materia referente a la ciudadanía, por medio de funcionarios profesionales. En cambio, los ojos británicos miraban a través de los mares y se empeñaban en la colonización exterior. Su gobierno no centralizado ni burocrático fue posible merced a los accidentes motivados por la situación geográfica y el destino histórico. Por principio, la supremacía de una sola autoridad política ocurrió gracias a la conquista normanda cinco siglos antes de que Prusia y Francia lograran el mismo objetivo, sin descontar 200 o 300 años más para consolidar lo que en 1066 fue el primer resurgimiento europeo de una potestad centralizadora. Por cuanto a la situación geográfica, Gran Bretaña fue favorecida por ser insular y aislada, y de tal modo esterilizada contra las invasiones cuando construyó su marina de guerra. Prusia y Francia se vieron obligadas, como países con vecinos poderosos, a constituirse cada una de ellas como única e indivisible. En

¹⁶ Chrimes, S.B. (1952), *An introduction to the administrative history of medieval England*, Oxford, Basil Blackwell, pp. 42-43.

contraste, en Gran Bretaña no fue necesario mantener unido al país bajo el poder coercitivo de una autoridad central.

Como lo observa Finer, el mar salvó particularmente a Gran Bretaña por largo tiempo de la centralización administrativa impuesta en los Estados continentales por la *raison d'Etat*.¹⁷ Tampoco sufrió como el continente la influencia papal autoritaria de Roma en su estructura legal, ni en su espíritu ni en su religión. Libre y liberal en su administración local (“anárquica aunque eficiente, justa o caritativa”), rechazando asimismo la excesiva actividad del Estado en el centro, pudo ingresar a la era industrial para dar inicio a los cambios revolucionarios que permitieron reformar la estructura administrativa y los métodos para afrontar nuevas oportunidades y obligaciones. A ello también contribuyó la pérdida de las colonias americanas debido a un equipo administrativo de incompetentes, por igual, para las funciones internas y las responsabilidades coloniales.

Inglaterra goza de merecida reputación por ser el primer Estado administrativo, merced a la instauración de la monarquía normanda que centralizó políticamente a la isla. De modo que el carácter original de la administración local se debe a los soberanos normandos, por cuanto su absolutismo sometió completamente al monarca a todos los habitantes por igual. Para asegurar la dominación sobre los sajones, la corona estableció un régimen orientado a conservar la paz por medio de la división del reino en distritos, con base en las circunscripciones antiguas de los *shires*, a la cabeza de los cuales se nombró un funcionario confiable. Estos distritos no fueron corporaciones públicas porque no tenían negocios propios que gestionar, pues debido a la centralización, todos los asuntos administrativos eran despachados por los *sheriffs* —también llamados vizcondes (*vicecomites*) por los normandos—. Uno de los frutos de una administración tan elevadamente centralizada

¹⁷ Finer, *op. cit.*, pp. 758-759.

fue la fusión de la población inglesa en una nación, suceso que ocurrió en el país mucho antes que en el continente.¹⁸ Fue esta centralización lo que inhibió el desarrollo de comunidades autónomas, y si bien posteriormente el sistema administrativo se descentralizó completamente, quedaron en pie sus principios generales, es decir, que las localidades siguieron siendo distritos administrativos sin personalidad jurídica ni asuntos propios que gestionar; eran antes en que todos los asuntos administrativos corrían a cargo de funcionarios reales.

Sin embargo, deliberadamente, por razones de Estado, la administración territorial así configurada de conformidad con la lógica política del absolutismo no sólo fue torcida en su curso, sino puesta su marcha en reversa. En efecto, como lo observamos, la administración prefectoral de los *sheriffs* permaneció hasta el reinado de Ricardo I, cuando se realizaron cambios que los restringieron a la condición de funcionarios ejecutivos de los tribunales reales, con carácter itinerante para realizar las elecciones y cuidar la seguridad pública. Este hecho alejó a Gran Bretaña del camino seguido en el continente y enervó las energías favorables a la continuidad de una administración pública profesional, que el país tuvo la necesidad de recuperar mucho tiempo después. De aquí que un hecho aceptable para datar el origen de la administración pública británica, con base en su esquema cultural singular, sea la imposibilidad de la corona para afianzar su autoridad sobre el parlamento en el siglo XVII, suceso que consolidó la tendencia en pro de gobierno carente de servicios públicos centrales como los que prevalecían en Europa.¹⁹

Desde entonces la historia del desarrollo administrativo de Francia y de Gran Bretaña siguió rutas diversas. En la última, ese desarrollo ha estado sustentado en su propia socie-

¹⁸ Goodnow, *op. cit.*, tomo 1, pp. 71-72.

¹⁹ Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove (1957), *Central administration in Britain*, London, Logmans, 1967, p. 3.

dad, configurada con base en una activa comunidad política, un patriciado dominante en los condados del campo, y una ciudadanía organizada en las corporaciones de los poblados y los cuerpos de comerciantes (como la antigua Compañía de las Indias Orientales); todos ellos jugando una parte esencial dentro de la vida política común. De aquí las características singulares del parlamento, formado con base en ese patriciado campirano, y un servicio público que ha sido integrado tradicionalmente por “aficionados inteligentes”. Hay que añadir la singularidad del absolutismo británico, donde junto con la autocracia del rey existe la omnipotencia del parlamento.²⁰ Durante el siglo XVIII, particularmente el carácter del Estado inglés fue propiamente un “Estado de legisladores”, y por lo tanto, de “aficionados”. La administración pública británica, en contraste con Francia y Prusia, no fue compuesta por administradores profesionales, sino por “rentistas” que habían asumido el puesto como propiedad privada. Al mismo tiempo, en lugar de departamentos centralizados, prosperaron juntas y organismos colegiados similares, pues a través de todo el suelo británico prosperó lo que se puede llamar una “administración de juntas” cuyo carácter fue el ejercicio de la deliberación, más que la rapidez activa, que con el paso del tiempo se fue perdiendo. Por lo tanto, más que órganos de acción, esas juntas operaron como garantías del acto. Como lo apunta Ernest Barker, en Gran Bretaña se desconoció el principio napoleónico de “administración activa”. Obviamente dejó de existir un control central sobre las administraciones locales, y no prosperó un Ministerio del Interior como en el continente, hasta 1782 que emergió la *Home Office*.

²⁰ Barker, Ernest (1944), *The development of public services in western Europe: 1660-1930*, London, Oxford University Press, 1945, pp. 30-33.

La Revolución Industrial

En la evolución administrativa británica es observable que casi todos los departamentos gubernamentales son de creación reciente, por motivo principal de la asunción estatal de nuevos deberes y por el aumento del personal registrado a partir de 1870. Incluso, el servicio civil insular, que se remonta a 1855, es más joven que la carrera administrativa británica en la India británica.

Uno más de los factores fundamentales del cambio es la revolución industrial, que forzó a la sociedad a equiparse adecuadamente para afrontar nuevas obligaciones materiales en gran escala. En efecto, la riqueza, pobreza, educación, comunicaciones, comercio, agricultura, colonias y manufacturas, fueron factores emergentes que demandaron obligaciones en gran escala. Muchas de las disposiciones surgieron de la filosofía política utilitaria y de los humanistas, quienes investigaron esos elementos para sugerir las medidas necesarias para enfrentar los problemas sociales. Todo comenzó con la alteración del medio ambiente a través de desecaciones, construcciones, fábricas y carreteras, para luego incidir en la esfera de la riqueza pública cuando se tuvo conciencia de que los hombres son tan importantes como los elementos del medio. Así, la actividad del Estado se extendió y se profundizó, los gastos aumentaron y el número y eficiencia de los funcionarios administrativos se incrementó.²¹ Pero fue a partir de 1832 que ese número creció rápidamente, y desde entonces no ha existido retroceso alguno digno de mención, salvo en la era Thatcher. Pero la expansión no consiste en una tasa regular, porque se produce por un surgir repentino relacionado con la idea de nuevos deberes legislativos y administrativos del Estado, así como con la expansión de servicios públicos establecidos. En los años de 1930, Gran Bretaña ya tenía una organización administrativa que en pocos

²¹ Finer, *op. cit.*, pp. 759-760.

años se fue transformado de un esquema dotado con improvisación sencilla, en un organismo ordenado, poderoso y sensible a la satisfacción de las necesidades modernas.

La transformación se debió esencialmente a que la antigua administración judicial y de aficionados plasmada en el *self-government*, funcional hasta entonces, resultó totalmente inadecuada en las nuevas circunstancias sociales del país; como se evidenció desde 1830, cuando aumentó la importancia de las finanzas locales por la elevación de los impuestos como consecuencia del incremento de la pobreza. Es decir, el cambio administrativo obedeció principalmente a las transformaciones sociales, así como a la innovación tecnológica por motivo de la aplicación del vapor a los procesos fabriles y la generalización del maquinismo, que provocó una revolución en los métodos de producción.²² Paralelamente, en las grandes ciudades se acumularon masas de población y los poseedores de propiedad mueble —las clases comerciales e industriales— adquirieron una enorme importancia. De aquí la muda en la representación parlamentaria, que introdujo el *bill* de reforma de 1832, que les otorgó la supremacía política a costa de la nobleza y el *gentry*. Habida cuenta de que la administración local era una parte del poder de esas clases, los nuevos amos políticos adoptaron un plan de administración de los asuntos para aumentar su influencia allí.

Otro incentivo del cambio provino de la demanda de reformas sociales radicales. Como el costo de la contribución para los pobres se elevó enormemente en los años previos a 1832, las autoridades de cada localidad competían arduamente por arrojar la carga de su sostenimiento sobre la villa vecina. Ello condujo a una ley domiciliar complicada y del todo discordante con las necesidades de una sociedad industrial.²³ De modo que las reformas sólo podían realizarse mediante el

²² Goodnow, *op. cit.*, tomo 1, pp. 243-244.

²³ *Ibid*, pp. 244-246.

establecimiento de una administración uniforme, toda vez que ello implicaba una intervención central hasta entonces inexistente. El nuevo parlamento acordó realizar una investigación profunda sobre la administración de la asistencia de los pobres y el gobierno municipal, cuyos trabajos arrancaron en 1833 con las labores de la Comisión de la ley sobre los pobres. Los resultados de sus tareas —publicados en 1834— han dado al documento la reputación de ser el más notable que se registrara en el curso entero de la historia social inglesa, y quizá de toda la historia social. Los planes de reforma, adoptados en el Acta de enmienda de esa ley, implicaron una administración representativa para los contribuyentes locales, y al mismo tiempo el incremento de la intervención administrativa central. Las parroquias, sobre las cuales había pesado el sostenimiento de los pobres bajo el antiguo sistema, se agruparon en uniones bajo la conducción de Consejo de guardianes elegido por los habitantes de la misma, que administraba la contribución para los menesterosos. La implementación en detalle de las tareas administrativas, antaño a cargo de funcionarios no retribuidos —inspectores de los pobres y jueces de paz—, se encomendó a funcionarios asalariados, consagrados a esas tareas a tiempo completo.

En esa época la idea de “administración central” dotada con oficinas locales era muy reciente. Durante la Edad Media, bajo condiciones diversas, emergieron formas de gobierno descentralizado que en su mayor parte se desvanecieron o cambiaron su naturaleza durante los siglos XVII y XVIII. Incluso, todavía en la primera mitad del siglo XIX, John Stuart Mill proclamaba que todo aquello que pudiera ser hecho por las autoridades centrales debía ser sólo una pequeña parte de los asuntos públicos nacionales.²⁴ Se trata de una máxima del autogobierno inglés, que contrasta radicalmente con la centralización administrativa continental. De aquí que, no existiendo

²⁴ Mill, John Stuart (1861), *Considerations on representative government*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts, 1958, p. 212.

un órgano elegido localmente para llevar a cabo un servicio emergente, eran creados nuevos organismos colegiados del tipo de las juntas de guardianes, de sanidad y de escuelas. Pero a partir de la segunda mitad del siglo XIX, decir “autogobierno” había dejado de significar autonomía local, pues organismos como la Junta para la ley de pobres tenían amplios poderes para establecer reglas encaminadas a gestionar directamente un servicio y someterlo a inspección. Es más, esos poderes se multiplicaron cuando el gobierno central comenzó a asignar subvenciones en gran escala para proveer la uniformidad de condiciones económicas entre las áreas pobres y las zonas ricas. El proceso de centralización que comenzó como un efecto de la presión económica y la política, fue reforzado por el principio de eficiencia. En todo caso, “la historia administrativa inglesa está llena de ejemplos de servicios comenzados por las corporaciones locales y asumidos eventualmente por los funcionarios centrales”.²⁵ Dicha ley de pobres fue estigmatizada por Joshua Toumlin Smith como una de las causas principales de la centralización del país, y por lo tanto, de su pérdida de libertad.²⁶

Los procesos previos gestados siglos atrás, propiciaron una administración viciosa donde los cargos se convirtieron en estamentos, pues mudaron en propiedad de quienes ya los ocupaban en forma vitalicia y hereditaria cuando la corona menguó en el ejercicio de su derecho de nombramiento y revocación. Incluso, el oficio se podía ejercer mediante suplentes y venderse, toda vez que el monarca no podía suprimirlos sin compensación a su propietario.²⁷ Cuando fue indispensable

²⁵ Mackenzie y Grove, *op. cit.*, p. 263.

²⁶ Tomlin juzgó que la ley no sólo era un resumen de los vicios de la centralización, sino la reproducción de la práctica que en la época del Imperio romano pavimentó la ruina de la moralidad y la grandeza del Estado. Smith, *op. cit.*, pp. 374-375.

²⁷ Mackenzie y Grove, *op. cit.*, pp. 3-4.

designar candidatos competentes se pudo encontrar la forma de hacerlo, pero sin que existiera necesariamente la relación entre méritos y remuneración. A pesar de la renuencia en favor de este tipo de administración, en el siglo XIX no todo era ineficiencia. En algunos ámbitos prevalecieron personalidades que mantuvieron una buena gestión, y a pesar de no existir una estructura general de la administración pública, algunas oficinas cumplieron su responsabilidad de servicio público.

Pero bajo las nuevas condiciones sociales ese sistema de patronazgo fue criticado fuertemente, aunque en principio más por razones políticas que de índole administrativa. Los discursos de Edmond Burke en 1780 preludiaron la corriente de reforma, que se extiende hasta la época de Gladstone hacia los años de 1850 a 1860, cuyo lema fue la “economía” del servicio público; y cuyo epítome fue un sustancioso panfleto sobre la reforma administrativa signado por *The Liverpool Financial Reform Administration*, encaminado no sólo a definirla, sino a mostrar el modo de instrumentarla. La asociación tenía por objeto utilizar todos los medios legales y constitucionales para inducir una economía más estricta en el gasto del gobierno, con el objeto de desarrollar la eficiencia en los departamentos a cargo de los servicios públicos.²⁸

Desde entonces, Gran Bretaña ingresó a la modernidad, misma que sentó las bases futuras para la creación del servicio civil, desarrollando los principios de su administración: en primer lugar, la retribución al cargo debía estar relacionada con el trabajo realizado, lo que significó la abolición de las sinecuras, la venta de oficios y el ejercicio del empleo mediante sustitutos. El nuevo sistema se consolidó en la década de 1830. En segundo lugar, si bien, de antiguo se mantuvo el derecho de la corona para despedir funcionarios en todo momento sin

²⁸ *The Liverpool Financial Reform Administration (1855), Administrative reform: what is wanted, how are we to get it?* Liverpool, Financial Reform Tracts. [Http://www.jstor.org](http://www.jstor.org).

previo aviso, sin compensación y sin tener que motivar el acto, durante mucho tiempo no se ejercitó. La reforma revivió ese derecho, pero también estableció el principio de estabilidad de cargo mediante el cual los funcionarios en activo no quedaban cesantes cuando un nuevo partido político ascendía al poder, pues la permanencia era un principio establecido de antiguo.²⁹ En tercer lugar, fue necesario ejercer el derecho de despido en una situación que lo justificara, provocando que funcionarios fieles pudieran quedar incapacitados para el trabajo por motivos ajenos a su voluntad, dejándolos cesantes sin compensación. De aquí surgió el sistema de pensiones supervisado por el Parlamento a partir de las leyes de jubilación, aprobadas a partir de 1810.

En cuarto lugar, como el control parlamentario se limitó a las finanzas, el número y sueldo de los funcionarios de la corona presentado anualmente quedó sujeto a su aprobación dentro de los presupuestos de los departamentos. En fin, el control del Parlamento no es otra cosa que el control de la Cámara de los Comunes, al mismo tiempo moderada por el gabinete. En su seno, la primacía de los asuntos presupuestales recayó sobre el Canciller del *Exchequer*, y su departamento, la Tesorería, que se elevó a una posición eminente en la administración central. Los cinco principios, establecidos a mediados del siglo XIX, reflejan el camino exitoso del movimiento en pro de la economía en la administración pública, cuyos datos relevantes son el informe del *Select Committee on Public Montes* de 1856, la creación del *Public Accounts Committee* de la Cámara en 1861 y la *Exchequer and Audit Departments Act* de 1866. Este movimiento coincide con el proyecto de centralización en favor de una administración pública moderna.

Al mismo tiempo, la escuela utilitarista demandó la introducción de una organización racional en la administración pública, del tipo de la existente en el continente, que no

²⁹ Mackenzie y Grove, *op. cit.*, pp. 4-5.

prosperó por el predominio de una tendencia contraria a la intervención intensa del Estado. Aunque los principios benthamistas tuvieron éxito en algunos campos, la opinión pública se inclinó favorablemente por la acción del gobierno, pero no por la centralización, sino por la autonomía local.

Con el paso del tiempo, la administración pública británica comenzó a parecerse más y más a sus hermanas continentales, sobre todo por la proliferación de los ministerios. Durante muchos años sólo existieron organismos como el Almirantazgo (creado en el siglo xv) y el Tesoro (1572), separado del famoso y antiguo *Exchequer*. En el siglo xviii aparecieron los departamentos de Correos (1782), Interior (1782), Comercio (1784) y Guerra (1794), fenómeno similar al ocurrido en Europa. En la centuria siguiente se crearon la Oficina Colonial (1801), el Ministerio de Obras Públicas (1851), la Oficina Escocesa (1885), el Ministerio de Agricultura, Pesquerías y Alimentación (1889) y el Ministerio de Educación (1899), también en forma paralela a lo que ocurría en el continente.³⁰ En el siglo xx, aparecieron los Ministerios de Trabajo (1916), del Aire (1917), Pensiones (1917) y Seguro Nacional (1946), así como los de Sanidad (1919), Transporte (1919), y Aviación Civil (1945), Relaciones de la *Commonwealth* (1925), Abastecimientos (1939), Energía y Combustible (1942), y Defensa (1946). En fin, el Ministerio de Vivienda y Administración local fue creado en 1950.

A mediados del siglo xix, Gran Bretaña conservaba poco de su antigua cultura administrativa, con excepción del autogobierno local —con un rostro muy cambiado—, sus afanes antiburocráticos, sus prédicas “leseferianas” y la aclamación de la práctica administrativa, entre otras más. Gradualmente, su administración pública se asemejaba más a la de Alemania o Francia, que a la gestión británica en su antigua fisonomía.

³⁰ *Ibid*, p. 176.

CAPÍTULO 4

LA FORMACIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO: FACTORES EXTERNOS

La administración centralizada nació en Europa para asegurar la ejecución efectiva de la voluntad del Estado. De modo que, si bien, las formas de la organización burocrática eran familiares antes de la revolución francesa, alcanzaron su mayor prestigio con la exitosa administración de Napoleón en Francia, así como a la establecida previamente en Prusia por Federico II y sus antecesores. Gran Bretaña, por su parte, se liberó del sistema de patronazgo cuando adoptó el examen de competencia abierta para ingresar al servicio civil. Pero su germen es externo, consistió en la reforma de la administración inglesa de la India por medio de la *Charter Act* de 1833. Incluso, durante breve tiempo funcionó el Colegio de Fort William en Calcuta (1800-1802) para la formación de funcionarios. Esta experiencia fue continuada y mejorada en Gran Bretaña cuando comenzó sus lecciones el *East India College* en Haileybury (1806), establecido para formar a los servidores civiles de la India, cuyas fructuosas actividades se apagaron en 1857.¹ El plantel gozó de un prestigio tal, que entre sus profesores dictó cátedra Robert Malthus.

¹ Stephen, Morse (1900), *An account of the East India College at Haileybury (1806-1857)*, New York, The Macmillan Company, pp. 270-271.

Por otra parte, también, el término “servicio civil” se introdujo en el país procedente de la India, donde primero la *East Indian Company*, y después el gobierno británico, “llevaron a cabo un gigantesco experimento de administración centralizada de tipo europeo”.² Asimismo, las oficinas de la compañía fueron un baluarte del *utilitarismo* bajo James y John Stuart Mill. Pero destaca singularmente Charles Trevelyan, secretario permanente del Tesoro (1840-1859), quien se hizo de nombre en la India, y que junto con T.B. Macaulay transportaron el experimento de la carrera administrativa a la isla.

El papel de la India en la modernización administrativa británica

Los primeros británicos que arribaron a la India como integrantes de la Compañía de las Indias Orientales eran comerciantes, y su primera denominación fue “factores” porque eran agentes mercantiles que trabajaban en los establecimientos llamados “factorías”. Esto sucedió cuando corría el año de 1601. Hay que enfatizar que no se trató de organizaciones industriales, sino de instalaciones comerciales que para 1675 se regularizaron y consolidaron. Se trata, pues, de personajes que van a seguir una carrera mercantil que entonces arrancaba con el puesto de factor, para luego convertirse en mercaderes y posteriormente en mercadores *senior*.³ Al frente de cada una de las factorías laboraba un agente, toda vez que las sedes principales estaban a cargo de un presidente asistido por el Consejo de los Mercaderes *Senior*. No está de más señalar que la organización de estas factorías fue calcada de las que habían establecido los holandeses años antes.

² Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove (1957), *Central administration in Britain*, London, Logmans, 1967, pp. 5-6.

³ O'Malley, L.S.S. (1931), *The indian civil service (1601-1930)*, London, John Murray, Albemarle, pp. 3-4.

Es importante destacar que además de las tareas propiamente mercantiles que realizaban los servidores de la compañía, por causas inherentes al carácter del país donde laboraban, se vieron obligados a cultivar una experiencia propia de gobierno municipal y de administración de justicia en las tres zonas de influencia de esa organización comercial: Madrás, Calcuta y Bombay; donde la compañía había adquirido derechos territoriales, dando lugar a que allí se instalaran tribunales y corporaciones. Incluso, por reverencia a las instituciones inglesas, en Madrás se introdujeron las insignias municipales vigentes en Gran Bretaña, e incluso se establecieron el lord mayor y el alderman, como en Londres, copiándose también su vestuario. Asimismo, en Calcuta, a los servidores de la compañía se les confió la gerencia de materias relativas a la administración y explotación de la tierra, junto con la jurisdicción sobre sus habitantes, así como aquellas otras relativas a la recolección de los impuestos. Por su parte, los tribunales atendían materias civiles y criminales, en tanto que la oficina fiscal estaba a cargo de la cobranza de los impuestos relativos a la tierra. En Madrás se instituyeron oficinas similares, destacando principalmente aquella referente a los impuestos sobre vehículos, aduanas, mercados y rentas de vivienda.⁴

Cuando fue establecida la carrera administrativa en la India, los deberes de los servidores civiles se habían extendido en grado tal, que como lo observa el autor precitado, casi no existieron materias fuera de su ámbito de actividad, salvo la relativa a la marina, la defensa y la salud. El servidor civil era administrador, experto fiscal, juez, secretario y diplomático. En su respectivo distrito, asimismo, sus tareas abarcaban la construcción de caminos y canales, así como de puentes y muros, la administración de las cárceles y la función del inspector sanitario. También se desempeñó como policía, empleado postal, supervisor, oficial de aduanas, educador, contralor, agente de la

⁴ *Ibid*, p. 4.

sal, funcionario de la lotería, superintendente, auditor, pagador de tropas y banquero. En la India, el servidor civil realizaba todas aquellas actividades que en las islas británicas estaban a cargo de los jueces de paz y el *gentry*, además de otras muchas. Sin embargo, este proceso no consistió sólo en una intensificación de tareas propia de una burocracia weberiana, es decir, capacidad de asumir una variedad disímula de actividades, sino una progresión tecnológica superior que propició el establecimiento de departamentos especializados integrados por expertos. Estas nuevas organizaciones estuvieron dedicadas específicamente a las aduanas, auditoría, administración de las salinas, telégrafos y correos, así como agricultura, industria, registros, cooperativas de crédito y otras más. Otros departamentos estuvieron dedicados a la formación de censos, a la protección civil y otras materias.⁵ En fin, ocasionalmente el servidor civil leía las plegarias los domingos, realizaba comisiones militares y desempeñaba labores de jurado, propiciando todo ello que, si en un tiempo fueron principalmente agentes comerciales, posteriormente dominaron el “arte del gobierno” en todas sus ramas, aunque fuera en escala pequeña.

Esto explica diáfananamente por qué el término mismo “servicio civil” lo debe Gran Bretaña a su experiencia hindú, pues desde la época de la compañía, la palabra se diferenció del servicio militar, así como de otros establecimientos de tipo marítimo y eclesiástico.⁶ No debemos olvidar que los empleados civiles fueron originalmente funcionarios mercantiles, y que una vez que la compañía comenzó a adquirir territorios, ella misma se convirtió de corporación mercantil en gobierno; del mismo modo que sus agentes mercantiles se transformaron en administradores públicos. Hacia 1765, ese noble término se había establecido completamente, como es observable no sólo

⁵ Blunt, Edward, (1937), *The I.C.S: the indian civil service*, London, Faber and Faber Limited, pp. 2-3 y 25.

⁶ *Ibid*, pp. 1-2.

en la legislación, sino también en los escritos cotidianos que se despachan e intercambian en la administración hindú.

La experiencia británica en la India refleja una enorme paradoja, principalmente porque allí los funcionarios de la compañía realizaron tareas que en el continente europeo estaban a cargo de funcionarios públicos, ya se tratara de Francia o de Prusia, por ejemplo. Y si bien, es cierto que sus tareas primordiales fueron mercantiles, la necesidad los convirtieron en administradores públicos de *facto*. Esta tendencia, obviamente, fue dando pie a una transformación que derivó en la formación de un genuino servicio civil de carrera donde sus integrantes tuvieron como tarea primordial no tanto el comercio, sino la administración pública.⁷ Esto dio comienzo en 1772, cuando Warren Hastings y Lord Cornwallis establecieron en la India el servicio civil en su concepto moderno. Tocó al primero el mérito de reorganizar la administración financiera, remodelar el sistema judicial y liberar el comercio de los abusos que lo dañaban. Asimismo, Hastings hizo un cambio trascendental en 1781, consistente en la separación entre administración y justicia, un hecho que en Gran Bretaña todavía no acaba de culminar.

No sabemos hasta qué punto Gran Bretaña debe parte de su administración pública moderna a la experiencia hindú, pero no cabe duda que los servidores civiles que allí se desempeñaron durante largo tiempo, además de haber dado pauta al servicio civil británico, tuvieron un entrenamiento administrativo intenso en un país donde se les exigió trabajar en formas de organización centralizadas e hiperactivas inexistentes en su patria; y que allí mismo pudieron practicar aquello que luego les facilitó modernizar la administración metropolitana, a partir de los progresos habidos en la periferia colonial. John Stuart Mill ofrece un camino para la interpretación de ese aporte, cuando en 1861 anotó que su país necesitaba abreviar

⁷ O'Malley, *op. cit.*, pp. 4-5.

en ideas políticas más profundas, pero no de las provenientes de Europa, sino de la experiencia peculiar de su gobierno en la India cuyo tema ya se estaba agendando en la política británica.⁸ En efecto, es inobjetable que la experiencia hindú propició directamente la modernización administrativa metropolitana no sólo por la existencia del servicio civil colonial, antes que el metropolitano, sino por la transmisión de experiencia y sabiduría que los administradores públicos emigrados llevaron al suelo natal.

Entre esos servidores destacan L.S.S. O'Malley y Edward Blunt, experimentados funcionarios que legaron sabiduría a sus compatriotas. El primero se desempeñó en Bengala, fungiendo como oficial ejecutivo en algunos distritos y posteriormente en el secretariado del gobierno británico en la India. Blunt, igual que O'Malley, obtuvo también una larga experiencia como servidor civil de la India, donde entre sus tareas sobresalen actividades como secretario y como oficial en materia de censos, así como oficial en el consejo provincial. Pero descuella singularmente W.H. Moreland, quien atribuyó el retraso británico en la ciencia de la administración a que los grandes logros no tuvieron lugar en la isla. Mientras que las localidades británicas eran administradas por aficionados, en la India se profesionalizó un servicio civil donde los jóvenes eran formados expresamente para gestionar los asuntos públicos, tomando cursos de composición inglesa, historia y literatura de país, y todos hablaban lenguas como el griego, latín, francés, alemán, sánscrito y árabe;⁹ además, se prepararon en matemáticas y ciencias físicas y naturales, filosofía, moral, ética, ciencia política, derecho inglés, economía política, e historia antigua y moderna. Antes de asumir el cargo, debían demostrar co-

⁸ Mill, John Stuart (1851), *Considerations on representative government*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts, 1958, p. 270.

⁹ Boutmy, Émile (1895), *Le recrutement des administrateurs coloniaux*, Paris, Armand Colin & Cie, Éditeurs, pp. 73 y 85.

nocimientos de derecho penal y civil la India, el idioma de la provincia del caso e historia de la India británica. El plantel de Haileybury fue el primero de su clase en ser fundado en Europa, con excepción de las escuelas alemanas, toda vez que fue un proyecto expresamente destinado a la formación de administradores públicos de carrera —no funcionarios designados ni jueces— en cuya calidad gobernaron la India. Incluso, muchas familias anglo-hindúes observaban el servicio civil como el prospecto de carrera para los jóvenes, muchos de los cuales nacidos en suelo hindú, aspiraban permanecer en su país natal para dedicarse a la administración pública porque la “India era su casa”.¹⁰ Allí fue inspirado un espíritu de cuerpo solidario, del que brota lo que atinadamente se define como una *band of brothers*. Herman Finer ha llamado la atención sobre el hecho de que las colonias americanas se perdieron debido a un equipo administrativo de funcionarios incompetentes para atender los problemas internos y los asuntos coloniales.¹¹ Nada de esto ocurrió en la India.

Además, los británicos encontraron en la India una administración pública cuyos principios de acción, en el siglo xvii, se acomodaban más a los regímenes administrativos que poco después serían establecidos en Francia y Prusia, es decir, los propios de una administración burocrática con un elevado nivel de eficiencia. Con base en la antigua tradición musulmana, y más allá la hindú que fue preservada, el Imperio mogol ya había establecido una administración centralizada.

En la India, los británicos dieron una vuelta a la rueda de su historia: la asunción del diván de Bengala en 1765 marcó un *turning point* en la historia de la administración pública de la India, y por extensión de la de Gran Bretaña, porque ocurre un cambio de importancia en las tareas administrativas

¹⁰ Stephen, *op. cit.*, pp. 333-334.

¹¹ Finer, Herman, (1934), *Theory and practice of modern government*, New York, Henry Holt and Company, 1949. Revised edition, p. 759.

desempeñadas por los agentes de la compañía, que las torna más importantes que las comerciales. Ocurre que el objetivo original de la empresa como corporación comercial pasa a segundo término, tras convertirse efectiva y formalmente en una organización de gobierno delegado por la corona británica. En 1813, cuando es reformada su carta constitutiva, se declara abolido su monopolio comercial, proceso que se prolonga a 1833, cuando la compañía cesa como empresa comercial, centrándose únicamente en sus responsabilidades políticas y administrativas. Este proceso histórico culmina en 1858, cuando los poderes de la compañía son transferidos íntegramente a la corona. Fue de tal modo que la empresa de comerciantes establecida en 1601, fue transformada en la Secretaría de Estado para la India, toda vez que los establecimientos originales llamados factorías terminaron por convertirse en la sedes del servicio civil de la India.¹² Ese suceso de enorme importancia, por el cual los antiguos comerciantes se transformaron en administradores públicos, ocurrió en tres etapas. La primera cubre de 1601 a 1740, cuando la compañía, que primariamente estaba relacionada con el comercio, sólo realiza tareas secundarias de administración. El segundo período abarca de 1741 a 1833, cuando las tareas comerciales van perdiendo gradualmente importancia en favor de labores administrativas, cuya trascendencia se va acrecentando. El período final, que va de 1834 a 1858, se refiere a la transformación definitiva de una corporación de comercio, en un establecimiento de administración pública. Lo que antaño fue la “privatización” de una misión de Estado en tierras lejanas, después consistió en la “publicización” íntegra de un cometido de gobierno cuyo desempeño,¹³ por razón de Estado, pasó a manos de la corona.

¹² Blunt, *op. cit.*, pp. 10-11.

¹³ Publicización se refiere al proceso por el que las empresas privadas se transforman en corporaciones públicas mediante actos de coordinación de la administración pública, como ocurre con la adquisición de acciones; o

Por lo tanto, la nacionalización fue una consecuencia necesaria de una privatización precedente, por la cual, según la costumbre británica, los primeros pasos fueron de expansión comercial y no colonización. Su proceder, en consecuencia, significaba un proyecto comercial a cargo de empresas mercantiles como la Compañía de las Indias Orientales, cuya labor arrancó con el monopolio del té, así como con todo el tráfico mercantil de China con Europa.¹⁴ Esta estrategia se llevó al extremo de dar una participación del comercio privado al director de la empresa, así como a todos sus favoritos, beneficiados con jugosos contratos. Está de más extendernos sobre los abusos inherentes a este sistema, suficientemente tratados por Karl Marx en sendos artículos sobre la dominación británica de la India, donde sencillamente concluyó que Inglaterra tuvo que cumplir la doble misión de destruir y construir; es decir, aniquilar la antigua sociedad asiática y colocar las bases de la sociedad occidental.¹⁵

Cuanta razón tiene O'Malley cuando muestra su pesar por el hecho de que el servicio civil de la India, siendo parte de la administración británica entonces, fuera un tema desconocido en su país. Siendo, junto al servicio civil de su patria, una de las grandes instituciones británicas, escribió su libro para dar a conocer a sus compatriotas el legado

por medio de actos de autoridad del Estado. Ruiz Massieu, José Francisco (1980), *La nueva administración pública federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 237. Privatización, a *grosso modo*, significa reclutar energías privadas para mejorar el desempeño de tareas que, en cierto sentido, seguirán siendo públicas. Donahue, John (1989), *The privatization decision*, New York, Basic Books, p. 7.

¹⁴ Marx, Carlos, *El capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, tres tomos (1867, 1885 y 1894), tomo I, pp. 639-640.

¹⁵ Marx, Carlos (1853), "La Dominación Británica en la India". "Futuros Resultados de la Dominación Británica en la India". En Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, sin año, dos tomos, tomo I, p. 361.

britano-hindú a su nación. Pues no sólo se trata de un gran servicio público establecido allende los mares, sino uno de los cuerpos de élite más importante de los servicios civiles del mundo. En 1930, ese servicio, que estaba integrado por 1 014 efectivos dedicados a la administración de la India, laboraban en provecho de la metrópoli.

La revolución administrativa

La fase culminante en el desarrollo de la administración pública británica tuvo lugar durante la primera mitad del siglo xx, con la irrupción de la *revolución administrativa*, cuyos efectos fueron de rango planetario. En el siglo precedente, Gran Bretaña había comenzado a dejar un sistema peculiar y distintivo de administración, que como ya observamos contrastaba completamente con el de Francia. En ese entonces el servicio público británico había sido puesto en marcha por *amateurs* reclutados mediante patronazgo, mientras que Francia contaba con profesionales desde la época de la Revolución. Asimismo, en tanto que los cuerpos públicos británicos disfrutaban de autonomía de gestión, la administración francesa estaba organizada bajo una jerarquía legal y laboraba con base en patrones formalizados. En Gran Bretaña todo servicio público emergente era incorporado en los consejos ya establecidos, mientras que en Francia, además del Ministro del Interior, la proliferación de organizaciones se dejaba ver en la educación y la justicia, toda vez que la Iglesia estaba controlada por el Estado, o bien, sujeta a su dirección. Mientras que en Gran Bretaña las autoridades locales establecidas desempeñaban los nuevos servicios públicos, en Francia aparecían organizaciones con alcance nacional. El resultado fue que esos entes autónomos británicos eran más libres, pero los ministerios franceses más poderosos porque formaban parte de una administración profesional, jerárquica y estatista, lo mismo que centralizada. La forma de la

administración británica, “si de este modo pudiera llamarse”,¹⁶ más bien era informe, no distinguía miembros, ni estructuras, porque era fortuita por cuanto *amateur*. No existía obviamente pirámide de control, pues el Estado era pequeño y los cuerpos voluntarios y locales eran multifuncionales.

Es cierto que ningún Estado puede estar muy ocupado por sí mismo con los problemas económicos. Paradójicamente, Gran Bretaña fue el primer país con una inspección de factorías a partir de 1833. Aunque en 1900 la actividad económica era observada como administración “privada” bajo la idea de la mano invisible mercantil de Adam Smith, no del Estado, esto hay que tomarlo con reservas porque entonces el Estado era considerado solamente como una máquina que produce seguridad y justicia, así como un receptor de recursos económicos. Sin embargo, a partir de los años de 1950, la tradición británica fue revolucionada todavía más, pero no como se cree hacia el sistema estadounidense, con su federalismo, su régimen de botín y su pasión por la empresa privada, sino en camino a la tradición del patrón francés. Este proceso por el cual las nuevas cualidades de la administración británica estaban emergiendo del cambio, fue incluso caricaturizado en los Estados Unidos. Para entonces, en Gran Bretaña y Francia la actividad del Estado se había extendido ampliamente, no sólo en los consejos locales y asociaciones privadas, sino dentro de las agencias gubernamentales. Estas tendencias fueron epitomizadas por el crecimiento de los servicios civiles y el incremento en la proporción de los ingresos captados por los gobiernos.¹⁷ S.E. Finer apunta que el servicio civil francés aumentó de 90 mil efectivos en 1841, a más de un millón en 1946, es decir, once veces más que el crecimiento de la población. En Gran Bretaña se expandió de 17 mil servidores públicos en

¹⁶ Finer, S.E. (1950), *A primer of public administration*, London, Frederick Muller LTD, pp. 9-10.

¹⁷ *Ibid*, pp. 10-11.

1842, a 711 mil en 1949. Incluso, en los Estados Unidos su crecimiento fue 100 veces más que la población, la cual sólo se incrementó ocho veces. Estos sorprendentes adelantos ocurrieron junto con un cambio de patrón en la administración pública. En esos tres países la administración se transformó en “crecientemente profesional”: se organizó bajo la forma de una pirámide de autoridad, de jerarquía, y su patrón dominante fue la centralización, dejándose la autonomía como una herencia a las asociaciones voluntarias o privadas. Las empresas del Estado se ocuparon de un amplio rango de servicios, y sus departamentos se configuraron para dar consistencia a una coordinación sustentada por una estructura unificada singular. “Esto es la revolución”, y obviamente el que haya ocurrido reclama saber por qué ocurrió y que problemas ha hecho surgir.

Se podría deplorar que merced a la revolución administrativa los individuos hacen menos y el Estado hace más, pero en realidad esta perspectiva deja de lado los asuntos esenciales. No debemos olvidar que durante el siglo XIX, en Gran Bretaña y en Europa en general, el hombre de negocios triunfó y aniquiló las barreras mercantilistas elevadas dos siglos antes; pero que, asimismo, hoy en día los procesos sociales tienen un curso inverso. El mejor modo de entender los caminos opcionales de la evolución social pueden hallarse en la “revolución administrativa”,¹⁸ la cual ofrece una visión real de los problemas de administración pública. En efecto, esa revolución fue causada por factores mayúsculos, comenzando a mediados de siglo XX por el ascenso de la mano de obra organizada, en la cual mucho contribuyó la doctrina distributiva del socialismo y las reformas sociales. Estos cambios implican no sólo un control

¹⁸ El término “revolución administrativa” parece haberlo desarrollado S.E. Finer desde mediados del siglo XX, quizá como pionero, y con mucha antelación a Bertram Gross, quien le dio celebridad tiempo después. *Vid.* Gross, Bertram (1964), *The managing of organizations: the administrative struggle*, New York, The Free Press Glencoe, dos tomos.

estatal sobre los horarios, las condiciones de trabajo y los salarios, sino una efectiva operación estatal de la industria.¹⁹ Resulta evidente el declive del *laissez faire* y el incremento del intervencionismo gubernamental. Hay que considerar también un incremento en la subdivisión del trabajo, la cual especializa y diversifica. En fin, se debe advertir una forma peculiar de intervención que es centralizada, y generadora por sí misma del incremento de “espacio administrativo”.

El crecimiento de la actividad del Estado y sus tendencias hacia la centralización no han derivado del capricho de los legisladores ni de un crecimiento enfermizo de la burocracia, sino de las condiciones económicas del momento, motivo por el cual es inaceptable hablar “de un nuevo despotismo” y del “camino a la servidumbre”.²⁰ Estos problemas emanan de dos fuentes principales: el impacto de la magnitud y masa de la actividad, así como de su dirección. Esto causa problemas más allá de sus efectos en la expresión de la voluntad pública, y en la maquinaria de ejecución, es decir, la administración pública.²¹ El gobierno central británico absorbió tres principales fuentes de actividad: desempeña algunas actividades voluntarias, asume muchas funciones antaño realizadas por las autoridades locales, y finalmente, se arroga labores antes realizadas por los particulares de un modo directo, o bien, sometidas a su control. Todo esto comprende el sector descentralizado de la administración pública.

Fue de tal modo que la dirección de la actividad del Estado afectó la naturaleza y la expresión de la voluntad pública, institucionalizada como partidos, parlamentos y servicio

¹⁹ Finer, S.E., *op. cit.*, pp. 11-13.

²⁰ S.E. Finer alude directamente el libro de Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom*, (Chicago, University of Chicago Press, 1944). El libro había sido duramente criticado por su hermano Herman en su libro: *Road to Reaction* (Boston, Little Brown and Company, 1945).

²¹ Finer, S.E., *op. cit.*, pp. 14-15.

civil. La influencia de la magnitud del Estado moderno y la dirección de su actividad bajo la ejecución de *policy*, merece algunas consideraciones, las cuales se sintetizan en el tema de la departamentalización de la administración pública por la irrupción de una gran cantidad de profesiones especializadas. De aquí surgen los problemas inherentes al estudio de la administración pública, que dan pauta a la agenda de la investigación científica en la materia: la maquinaria de coordinación; los principios de departamentalización; la rendición de cuentas del Ejecutivo a las cortes y al parlamento; la provisión de conocimiento experto; y el reclutamiento y mantenimiento del personal calificado en el servicio público. Pero la administración pública no opera en el vacío, porque tiene un carácter instrumental, es “el agente de la voluntad pública”.²² La característica prominente entonces fue el declive de la legislatura como foco de la voluntad pública, el cual ha pasado al Ejecutivo que la implementa. En efecto, la iniciación de *policy* parece incesantemente pasar al ejecutivo, haciendo que la relación entre el amo y el servidor, entre la voluntad pública y la administración pública, haya variado.

En la década de 1950, la administración pública británica tendió a parecerse más a sus congéneres de Alemania y Francia, tendencia que se reforzó en los años siguientes, hasta casi perder del todo su antiguo linaje. Sólo en las comunidades han quedado huellas firmes de la autonomía local, toda vez que el *common law* dio sitio al derecho administrativo. Al final, la herencia romana y normanda afloró más vigorosamente, a grado tal que la época de privatización y neoliberalismo de finales del siglo xx, fue superada por una administración pública cuyos rasgos burocráticos muestran la fuerza de su musculatura organizativa y funcional.

Los sucesos narrados dan cuenta fiel del perfeccionamiento del Estado administrativo británico, cuyo carácter

²² *Ibid*, pp. 17-18.

trasluce rasgos cuyo origen es ancestral, junto con cualidades recientemente concebidas, que tienen similitudes a pesar de los años y se conjugan en perfecta armonía. De modo que una forma nítida para observar las características de una cultura administrativa que madura, y deviene desde un patrón básico en un desarrollo progresivo, radica en la presencia del Estado administrativo. En efecto, su idea contribuye satisfactoriamente a delinear cuándo y cómo, un país considera a su administración pública de un modo prominente. Ello obedece a ciertas características que sólo ocurren bajo condiciones históricas específicas. El momento de su aparición y el modo en que se combinan, determinan directa e inmediatamente el punto a partir del cual un país requiere en plenitud ser públicamente administrado.

CAPÍTULO 5

LA CULTURA ADMINISTRATIVA BRITÁNICA

El momento decisivo a partir del cual Gran Bretaña requiere ser públicamente administrada, en forma cabal, ocurre cuando convergen en un punto de su historia reciente la discrecionalidad, el derecho administrativo, el servicio civil y la empresa pública; que al mismo tiempo constituyen la base de su cultura administrativa. Esta convergencia impacta de modo revolucionario la esencia de la vida administrativa precedente, cuya síntesis se sitúa en la administración local. Una vez que este foco existencial de la administración británica es mudado de un modo tan radical, una nueva cultura administrativa emerge, heredando lo que le es compatible y del tal modo actualizado. Cuando todos esos elementos están presentes y se combinan, se produce entonces una revolución administrativa o bien, “organizativa” o “gerencial”, según lo observaron respectivamente Gross, Boulding y Burnham.¹ En Gran Bretaña, pensadores de altos vuelos como Laski, Robson, Finer y O'Malley, entre

¹ Vid: Gross, Bertram (1964), *The managing of organizations: the administrative struggle*, New York, The Free Press Glencoe, dos tomos. Boulding, Kenneth (1953), *The organizational revolution*, Chicago, Quadrangle Books, 1968. Burnham, James (1941), *The managerial revolution*, New York, The John Day Company.

otros no menos destacados, fueron quienes identificaron y desarrollaron los conceptos axiales de la cultura administrativa británica de hoy en día, los cuales, presentes al mismo tiempo, produjeron efectos determinantes en la “administrabilidad” del país.

La discrecionalidad administrativa

En Gran Bretaña uno de los primeros síntomas de la consolidación del Estado administrativo es perceptible cuando la discrecionalidad hace mudar el proceso de hechura de *policy*, del campo del diseño legislativo al ámbito de la implementación de la ley. Henry Taylor había adelantado desde mediados del siglo XIX que lo sabios perciben, siempre, que en la ejecución de medidas políticas radica su esencia.² En efecto, aquellos que examinen con todo cuidado el funcionamiento de la máquina política, no encontrarán dificultad alguna ni estarán estupefactos por los cambios ocurridos en su operación, desde la época en que ese sabio escribiera lo dicho. Fue de tal modo que un Estado construido bajo el *laissez-faire*, es transformado en un “Estado positivo” cuando extensas áreas de la vida social se convirtieron en los años de 1920 en un ámbito procurado por la legislación; toda vez que un incremento correspondiente del poder ejecutivo fue el resultado inevitable de ese hecho. Como ningún cuerpo legislativo puede esperar otra cosa para estar a ritmo de la presión de los negocios públicos, cada año emanan cientos de actos del Parlamento que son mirados con exactitud meticulosa por cuanto los detalles de su aplicación. La consecuencia radica precisamente en la transferencia del mayor control de manos del Parlamento, a los departamentos ejecutivos. La “legislación por referencia y por delegación”, ha tomado el lugar del antiguo método de orden que regulaba con

² Taylor, Henry (1832), *The statesman*, Cambridge, W. Heffer and sons limited, 1927.

precisión celosa cada paso de la actividad oficial. En efecto, “la discreción administrativa es la esencia del Estado moderno”.³

Existen ejemplos de los poderes transferidos al Ejecutivo, a partir de 1839, cuando una diversidad de materias pasaron a su ámbito para su implementación, incluyen cuestiones sociales e industriales. Se trató de una transferencia directa de capacidad legislativa. Todas las personas relacionadas con la administración pública comenzaron a ser conscientes del control del Ejecutivo en todas las materias relacionadas con vivienda, educación y salud nacional.⁴ Pero esto no fue todo, porque una vez que se hubiese dicho la última palabra contra esta evolución en la administración pública, el hecho patente e incontrovertible fue que el Parlamento podía seguir legislando, pero ya no gobernaba. Ese cuerpo hace posible el trabajo del gobierno, pero la ejecución efectiva de órdenes en su aplicación cotidiana ha quedado fuera de su ámbito. Laski afirma con franqueza que la Cámara de los Comunes es esencialmente un cuerpo de *amateurs* más o menos benévolo, principalmente porque la mayor parte del trabajo de administración es claramente un tema de conocimientos técnicos. Además, hay tiempos cuando el Parlamento no está reunido y se necesita una decisión imperiosa, y tiempos cuando está reunido y no hay contingencia alguna. En caso de un brote epidémico el problema no consiste en citar al Parlamento, sino tener la capacidad de expedir órdenes precisas al Ministerio de Salud. Cuando la emergencia existe resulta evidente que el Ejecutivo debe actuar a través de prerrogativas suficientes, porque la idea de emergencia implica acción, y esto no es otra cosa que el ejercicio de discreción administrativa. Es especialmente claro, que en tiempo de la guerra industrial, cuando el mantenimiento de servicios públicos esenciales puede dislocarse, la obligación de intervención ejecutiva

³ Laski, Harold (1923), “The Growth of Administrative Discretion”, *The Journal of Public Administration*, vol. 1, p. 92.

⁴ *Ibid*, pp. 93-94.

implica la utilización de una discreción mucho más amplia que en cualquier época precedente.

Ese hecho, sin embargo, tiene efectos políticos determinantes en la vida de la nación que no siempre son positivos. Por ello la actitud crítica del administrador es esencial para el éxito de la “aventura democrática”. Él tiene en sus manos, más plenamente que en tiempos anteriores, la sustancia entera del Estado. Por ello cada supresión creciente del escrutinio del público es una infracción seria de sus libertades. Por lo tanto, mientras la democracia signifique el contacto inmediato y continuo del electorado con el proceso de la política, ello debe implicar que ese proceso sea tan simple, que resulte inteligible para quienes tienen el interés de investigar cómo opera.⁵ La prueba de salud institucional, en efecto, radica en la simplicidad; y el crecimiento de discreción administrativa ha sido acompañado por una complejidad que es generalmente innecesaria y no infrecuentemente peligrosa.

En suma, los procesos discrecionales tienden a ser personificados jurídicamente por las disposiciones del poder Ejecutivo, encaminadas a la implementación de sus mandatos, dando vida al derecho administrativo. En Gran Bretaña este punto en particular ha sido causa, hasta el presente, de acalorada discusión.

El derecho administrativo

Hasta hace poco era usual afirmar terminantemente que Gran Bretaña era el suelo fértil de gobierno de la ley (*Rule of Law*), no del derecho administrativo (*droit administratif*) aclimatado en el continente, cuestión relevante que contribuye a comprender su cultura administrativa en la actualidad.

Ciertamente, el derecho administrativo fue un tema tabú, principalmente por la crítica demoledora de que fue objeto

⁵ *Ibid*, p. 100.

por A.V. Dicey, en su celeberrimo libro sobre la constitución británica (1886). Desde entonces, ese derecho fue soslayado como parte del entramado jurídico del país. El gobierno de la ley es un enfoque influyente y singular que va a contracorriente del desarrollo político en el continente europeo, que merece un cuidadoso examen a partir de la aparición del Estado de derecho. En efecto, ese estado se ha desarrollado en todos los países signados por la cultura occidental, principalmente en Alemania, Francia, Italia y España.⁶ En contraste, en Gran Bretaña se ha desenvuelto un espécimen análogo al significado propio de la expresión continental, pero con características diversas: *Rule of Supremacy of Law*. Dicey lo definió en su origen del modo siguiente: se trata de un régimen exclusivo de Gran Bretaña donde no existe persona alguna que esté por encima de la ley, es decir, que todo ser humano independientemente de su rango social está sujeto al derecho ordinario del reino y es susceptible a la jurisdicción de los tribunales ordinarios.⁷

Ciertamente, en ambos lados del Canal de la Mancha se ha tendido a privilegiar las diferencias de los dos sistemas jurídicos. Prepondera la idea de que en el transcurso de su desarrollo, el Estado de derecho concibió dos formas diversas, la primera en Gran Bretaña, donde la ley que somete a la administración pública es la misma ley que es vigente para los particulares; en tanto que en Francia esa administración está subordinada al “derecho administrativo”.⁸ De modo que, habida cuenta de la peculiaridad de cada pueblo, así como por su evolución histórica, el primer sistema redujo su ámbito de aplicación a los países de habla inglesa, mientras que el segundo,

⁶ Entrena Cuesta, Rafael (1961), “La Contraposición entre el Régimen Administrativo y el Rule Of Law”. *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pp. 19-20.

⁷ Dicey, A.V. (1886), *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, MacMillan and Co., Limited, 1915, eighth edition, p. 189.

⁸ Entrena Cuesta, *op. cit.*, pp. 20-21.

principalmente desarrollado en Francia, se implantó en Europa continental. De aquí las dos formas de sometimiento de la administración pública al derecho: *rule of law* en Gran Bretaña y derecho administrativo en el continente.

Como el régimen administrativo se caracteriza por el hecho de que la administración pública está sometida al derecho administrativo, en tanto que en el *rule of law* está subordinada al mismo derecho que los particulares, la relación entre dicha administración y el ciudadano es diversa: en el primero se han establecido tribunales administrativos donde se dirimen las controversias entre los funcionarios y los ciudadanos (tribunales de lo contencioso administrativo), los servidores públicos gozan de preeminencia y gran respeto, y disfrutan de un régimen jurídico propio por cuanto tales. En el segundo, los servidores civiles están sometidos a los mismos tribunales que los particulares, gozan de la misma reputación que cualquier otro trabajador y no disfrutan de ningún privilegio jurídico por cuanto funcionarios. A pesar de las diferencias anotadas, se debe destacar la existencia de una similitud entre ambos sistemas jurídicos, comenzando por su nacimiento brusco y acelerado por igual en Francia y en Gran Bretaña, donde la cesación del absolutismo facilitó una rápida formación del Estado de derecho en sus dos variantes. Gran Bretaña fue el escenario de la “Gran Revolución” ocurrida en 1689, un siglo antes que en Francia (1789).⁹ El resultado de los dos acontecimientos derivó en el mismo hecho, es decir, que la administración pública fue sometida a la ley. Este suceso da pie a la búsqueda de un enfoque diverso al dominante, que opone a ambos sistemas jurídicos.

Como lo hemos podido constatar páginas atrás, en la época en que apareció la octava edición del texto de Dicey (1925), Gran Bretaña había cambiado sustancialmente. El primer medio del siglo xx estuvo marcado por el desarrollo de

⁹ *Ibid*, pp. 19-20.

los poderes judiciales dentro de los departamentos administrativos, así como por la creación de cortes administrativas de justicia fuera de los cuerpos judiciales dedicados a materias civiles, judiciales o laborales.¹⁰ Es más, los nuevos tribunales no sólo estaban desvinulados de los cuerpos judiciales mencionados, sino que también operaban fuera de su control. Esto refrenda el hecho de que la constitución de Gran Bretaña cuenta con un “cuerpo de derecho administrativo” o de “justicia administrativa”, como se le puede llamar apropiadamente. Este cuerpo de leyes revela un rompimiento que va más allá del “gobierno de la ley” (*rule of law*) formulado tiempo atrás por Dicey, toda vez que el nuevo fenómeno representa un cambio sustancial en las características del sistema constitucional de entonces y que trascendió hacia nuestro tiempo. Asimismo, implica una materia de gran importancia para el gobierno del país, toda vez que incumbe por igual al derecho constitucional y la ciencia política.

Hasta hace poco, en Gran Bretaña no se había clasificado el derecho de acuerdo a las relaciones que rige, dando por resultado que tuviera poca significación el término “derecho administrativo”. Sin embargo, desde finales del siglo XIX ya se hablaba con propiedad de la “administración” como una función del gobierno, así como organismo ejecutivo, pero casi no había juristas británicos que reconocieran la existencia de una rama del derecho denominada “derecho administrativo”. Esto explicaría por qué Dicey afirmó que en Gran Bretaña y los países cuya civilización deriva de sus orígenes, el sistema de derecho administrativo es cosa desconocida. Pero estuvo equivocado, pues trató más bien de negar la existencia del derecho administrativo en su genuina acepción continental, por medio, indebidamente, de la descalificación de lo que entendió por el *droit administratif* francés. En efecto, lo faltante en el país

¹⁰ Robson, William (1928), *Justice and administrative law*, London, Stevens & sons Limited, 1951, third edition, pp. XIII-XIV.

no era un derecho administrativo, sino una clasificación integral del derecho, porque ese derecho, en la genuina acepción continental de la palabra, no sólo ha existido siempre en ambos países, “sino que quizá ha ejercido mayor influencia que ninguna otra rama del derecho inglés sobre el desarrollo político anglosajón”.¹¹

Este es el motivo por el cual desde finales del siglo XIX, merced al interés creciente despertado en Europa por los temas administrativos, el término derecho administrativo (“una expresión francesa”) fue penetrando gradualmente en el vocabulario jurídico británico. Ciertamente, el “derecho administrativo es aquella parte del derecho que rige las relaciones de las autoridades ejecutivas y administrativas del gobierno”.¹² De aquí que constituya una parte del derecho público, siendo su materia las reglas de derecho concernientes a la función administrativa. Asimismo, como el cumplimiento de esa función depende de la existencia de autoridades administrativas cuyo conjunto se llama la “administración”, el derecho administrativo se refiere no sólo a las relaciones de las autoridades administrativas entre sí, sino también a su organización. En fin, el derecho administrativo determina los cargos que integran a la administración y las relaciones que mantienen quienes los ocupan.

En efecto, Dicey tomó el término *droit administratif* de Francia para atribuirle un significado erróneo, a la vez que deliberadamente nocivo. Con tal objeto, adoptó de Léon Aucoc la definición del *droit administratif*, según la cual significa la constitución y las relaciones de los órganos de la sociedad encargados del cuidado de los intereses colectivos, que son el objeto de la administración pública; y la relación de las autoridades administrativas con respecto de los ciudadanos y el

¹¹ Goodnow, Frank (1893), *Comparative administrative law*, New York, G.P. Putnam's sons, dos tomos, 1897, tomo 1, pp. 6-8.

¹² *Ibid*, p. 8.

Estado.¹³ Aunque plasma una clara definición del objeto de que se trata, se observa en Dicey el designio por encontrar un significado perjudicial del *droit administratif* cuando afirma que este tipo de definiciones requieren precisión, si bien a pesar de su vaguedad no carece de importancia.¹⁴

Enseguida, Dicey procede a descartar toda comparación entre Francia y Gran Bretaña en 1905, año de publicación de su libro, y luego se empeña en distorsionar la definición adoptada hasta que convierte al *droit administratif* en un cuerpo de normas destinado a la protección de los funcionarios que han cometido abusos de poder contra los ciudadanos. Su sentencia es impresionante: “la cuarta más despótica característica del *droit administratif* radica en su tendencia a proteger de la supervisión o control de los tribunales ordinarios a cualquier servidor del Estado culpable de un acto, tal vez ilegal, siempre y cuando actúe *bonna fide* y obedezca las órdenes de sus superiores, al menos de intención, en el mero ejercicio de sus deberes oficiales”.¹⁵ Al final de su discurso, el *droit administratif* aparece sólo como las generalizaciones de los juicios dados en los tribunales especiales —*tribunaux administratifs*— para los funcionarios en sus relaciones con el público.

Pero obviamente este no es el verdadero significado del derecho administrativo (*administrative law*, *droit administratif*, derecho administrativo o *verwaltungsrecht*). Berthélemy brinda al *droit administratif* un fiel significado: “todos los servicios que concurren a la ejecución de las leyes, excepto los servicios de justicia, son servicios administrativos, y el derecho administrativo es el conjunto de los principios por medio de los cuales se ejerce esta actividad [...] el derecho administrativo analiza el mecanismo de la máquina gubernamental.

¹³ Finer, Herman, (1934), *Theory and practice of modern government*, New York, Henry Holt and Company, 1949. Revised edition, pp. 923-924.

¹⁴ Dicey, *op. cit.*, p. 328.

¹⁵ *Ibid*, p. 341.

Como está construido el aparato se aprende mediante el Derecho constitucional. Como trabaja, como funcionan cada una de sus partes, es la materia del derecho administrativo”.¹⁶ Se puede concluir que esta definición no implica amenaza alguna, y que el derecho administrativo no es más misterioso ni siniestro, que lo que pueda ser una simple ley referida a la administración pública.

Como en Gran Bretaña existe ese cuerpo legal, se deduce que donde hay administración y ley, hay derecho administrativo, el cual implica estatutos, convenciones, y casos legales de tribunales ordinarios y especiales. Al igual que el sinónimo alemán *Verwaltungsrecht*, el derecho administrativo es la ordenación legal de las relaciones entre el “Estado administrativo” y los súbditos. Si tomamos como base la legitimidad del término desde su país de origen, también el significado del término “derecho administrativo” en Gran Bretaña coincide con la idea de Port: el derecho administrativo está integrado por todas las normas legales —formalmente expresadas por leyes o implicadas en la prerrogativa— que tienen como objeto final el cumplimiento del derecho público. Ese derecho corresponde primeramente al Parlamento en lo relativo a las normas formalmente expresadas, que son generalmente establecidas por ese organismo. Posteriormente trata con el cuerpo judicial en lo relativo a las normas (estatutarias y prerrogativas) que gobiernan los actos judiciales, que pueden ser a favor o en contra de la administración, y en lo referente a los cuerpos administrativos que en ocasiones puedan ejercer poderes judiciales. En tercer lugar está directamente relacionado con la aplicación práctica de la ley.¹⁷

La extensión dada a este apartado obedece al deseo de dejar claro que en Gran Bretaña existe el derecho administra-

¹⁶ Berthélemy, H. (1900), *Traité élémentaire du droit administrative*, Paris, Libraire Arthur Rousseau, 1926, onzième édition, pp. 1-2.

¹⁷ Citado por H. Finer, *op. cit.*, p. 924.

tivo, porque ello no sólo implica una manifestación patente de la administración pública así registrada, sino también que su actividad obedece al derecho positivo como fundamento de sus facultades discrecionales.

El servicio civil

Por motivo de su peculiar desarrollo constitucional, diverso por muchos años al de Europa continental, Gran Bretaña durante siglos fue suelo refractario a una burocracia formada profesionalmente, hasta mediados de 1853. A pesar del establecimiento del servicio civil, de los procesos de centralización y el incremento de la actividad gubernamental, la expansión de la burocracia continuó siendo tema de fragorosa polémica, incluso entre las mentes más esclarecidas de la nación, como John Stuart Mill y Walter Bagehot. En este tema central es observable una de las grandes transformaciones de la cultura administrativa británica, bajo el peso de las condiciones históricas.

No sería difícil otorgar a Mill el crédito de ser el pensador liberal británico más devoto al estudio de la administración pública, como es fácilmente visible en algunas de sus obras, una de ellas, por cierto, dedicada al estudio del gobierno.¹⁸ Tampoco debemos sorprendernos de que el pensamiento liberal decimonónico se haya ocupado de la burocracia, materia a la que Mill dedicó un estudio sistemático con base en una crítica puntillosa preparada en su celeberrima obra sobre la libertad; en la cual, haciendo alarde de conocimientos sobre la intervención del Estado, sitúa en su seno el problema de la administración pública. Hay que añadir, como dato principal, que Mill se desempeñó por 35 años como funcionario de la *Eastern Indian Company* (1823-1858), donde por sí mismo realizó una

¹⁸ Mill, John Stuart (1861), *Considerations on representative government*, Indianapolis The Library of Liberal Arts, 1958.

carrera administrativa, la cual culminó cuando fue abolido ese organismo. El dato es especialmente significativo, porque en ese entonces la Compañía se había tornado en espécimen de empresa paraestatal, desempeñándose Mill como un genuino servidor civil, toda vez que desde 1853 se había establecido la carrera administrativa. Pero dejó para siempre la actividad administrativa, para dedicarse plenamente a su labor académica.

Su filípica contra el servicio civil formulada en el libro sobre la libertad,¹⁹ fue reconsiderada radicalmente dos años después, cuando Mill mudó su perspectiva y observó con ojos positivos al servicio civil británico.²⁰ Particularmente destacó como una de sus ventajas la permanencia en el cargo, toda vez que una de las virtudes del gobierno popular radica en que los funcionarios públicos no son nombrados a través de votaciones del pueblo ni por el método de designación. Su nombramiento se debe confiar a personas que tengan las habilidades solicitadas a los candidatos, pues el asunto es de destreza y experiencia profesional. La regla, por lo tanto, es que los servidores civiles sean nombrados por medio de certámenes públicos y quienes no lo sean así, se designen libremente por los ministros. Los dividendos derivados de la existencia de estos funcionarios es, que estando vacunados del virus del cambio político, permanecen en el cargo y sirven a los nuevos ministros como memoria y enlace de los asuntos administrativos. El hecho de ascender por méritos motiva su desempeño y resulta nocivo que se les remueva del cargo, salvo por causas graves. Mill explica que es mejor optar por un concurso de méritos, que confiar en la parcialidad y el interés personal, cuando de la selección del candidato se refiere.

Contrariamente a Mill, Walter Bagehot profesa una fe estricta e inquebrantable en el pensamiento liberal, por el cual observa que en su país existe una tendencia hacia la burocracia,

¹⁹ Mill, John Stuart (1859), *On liberty*, Glasgow, Collins/Fontana, 1975.

²⁰ Mill, *Considerations on representative government*, pp. 107-212.

idea que podría prosperar a pesar de que el pueblo no consiente despojarse fácilmente de sus arraigadas convicciones. De modo que, como todo suceso importante ocurrido en Europa lo orienta momentáneamente hacia otras ideas, el éxito de la administración prusiana, de entonces, había provocado una gran admiración por su burocracia. A pesar de que Prusia es “el pueblo burocrático por excelencia”, Bagehot no se propone criticarlo, aunque cree que su administración no sólo es desagradable para los extranjeros, sino que tampoco es un objeto de completa satisfacción para los prusianos liberales que “la ven funcionar en su casa”.²¹ Él se inclina por suscribir el perfil de una administración basada en un sistema liberal que abraza todos los detalles de la administración, con el objeto de evitar el desarrollo de un cuerpo de funcionarios toscos y rutinarios, que suele neutralizar la iniciativa individual por medios torcidos.

Muchos pensadores británicos se jactaron por largo tiempo de que su país se librara de la burocracia. Pero, con el paso de los años, hasta el presente, en Gran Bretaña fue concebida y desarrollada una burocracia tan típica y emblemática como la existente allende el Canal de la Mancha, llamada “servicio civil”, institución y voz brindada por los británicos al mundo entero. De modo que no debe sorprender la proliferación de libros dedicados expresamente a explicar los problemas principales y el desarrollo de la administración pública desde el ángulo de la burocracia, pues el servicio civil se considera como la emergencia de una profesión distintiva considerada de un modo similar a una profesión clásica; es decir, con autoreclutamiento, autodisciplina, autogobierno, y esfuerzos sustanciosos para prevenir que personas externas intervengan en los asuntos propios.²² Un texto emblemático que invoca “el

²¹ Bagehot, Walter (1867), *The english constitution*, London, Oxford University Press, 2001, p. 138.

²² Chapman, Brian (1959), *The profession of government*, London, Unwin University Press, 1970, p. 43.

retrato de una profesión”, constituye un ditirambo señero de lo que en Gran Bretaña llegó finalmente a ser una de las ocupaciones más prestigiadas y cuyas dotes le permitieron concebir su propia “filosofía” administrativa.²³

La función del servicio civil en el Estado moderno consiste principalmente en el mejoramiento del gobierno, pues sin ese cuerpo el propio gobierno sería imposible. Porque el servicio civil es un ente profesional de funcionarios permanentes y asalariados, formado expresamente para realizar la función de administrar de un modo superior. Su número de efectivos está determinado por las actividades del Estado, porque es un signo de su naturaleza y de su desarrollo. Desde principio del siglo xx, el número de empleados públicos — considerando al gobierno central y local, así como los de las empresas públicas— era uno por cada diez de las profesiones en los Estados Unidos, y uno por cada cinco en Gran Bretaña, Francia y Alemania. En efecto, las instituciones no son más ni menos que los hombres mismos, y ninguna institución puede sobrepasar la calidad de su personal.²⁴ El servicio civil es, más que otras instituciones políticas, un producto de los factores intelectuales de la civilización occidental. Así se constata en el siglo xix, cuando ya se había desarrollado un imponente cuerpo de funcionarios públicos que gradualmente reemplazó a los empleados no asalariados y sin entrenamiento alguno, que apenas sabían leer y escribir. Las actividades del Estado crecieron enormemente, junto con la “clase gerencial” ne-

²³ En las páginas de su opúsculo, Bridges se propuso ofrecer una “pintura” de los altos funcionarios de Whitehall, es decir, quienes manejan en general los asuntos de administración y formulan la *policy*, retratando al mismo tiempo el rostro más fidedigno de la cultura administrativa británica. Bridges, Norman, “Portrait of a profession”. Chapman, Richard y A. Dunsire (1971), *Style in administration: reading in british public administration*, London, George Allen & Unwin LTD. Published for The Royal Institute of Public Administration, p. 50.

²⁴ Finer, *op. cit.*, pp. 709 y 712.

cesaria para llevarlas a cabo —Finer afirma ser autor de un vocablo idéntico, acuñado por él diez años antes que James Burnham—. ²⁵

La administración pública de una sociedad varía según su grado de complejidad, es decir, de la división del trabajo y la organización, reclamando el concurso de especialistas que se dediquen a ella en forma plena. Se trata principalmente de los servidores civiles, un cuerpo de expertos dotado con poder delegado para aplicar la *policy* en provecho de la sociedad. De modo que la existencia del servicio civil, inherente al Estado moderno, se explica sencillamente por el imperativo de contar con personas dotadas del conocimiento del que carecen los ministros, porque estos, cuyo *locus* natural es la actividad parlamentaria, no tienen la habilidad ni la sapiencia sobre el funcionamiento de la maquinaria administrativa. ²⁶ El servicio civil es parte sustancial de los “gigantescos Estados ministrantes” (*gigantic ministrant States*), principalmente porque la abundante legislación secundaria demanda una aplicación puntual, cotidiana e inmediata, imposible de implementación sin una corporación profesional estable. El Estado vigilante nocturno, así concebido por Ferdinand Lassalle, nada se parece al Estado ministrante que no sólo garantiza el orden e imparte justicia, sino que realiza todo tipo de medidas encaminada al bienestar social e individual por igual.

El tema del servicio civil es el más importante en el pensamiento administrativo británico. Así como en Francia no existe profesor respetable de administración pública que no haya escrito un texto de derecho administrativo, del mismo modo, en Gran Bretaña no existe un catedrático conspicuo de esa materia que no haya preparado un libro sobre servicio civil. Incluso, los tratados sobre la burocracia tienden a situarla

²⁵ *Vid.*, Burnham, *op. cit.*

²⁶ Finer, Herman (1927), *The british civil service*, London, The Fabian Society, pp. 14-15.

dentro del campo de ese servicio. En efecto, la burocracia es claramente indispensable para el gobierno moderno. Ello no sólo obedece a los métodos de trabajo y a la administración, sino que tiene por motivo mejorar del reclutamiento del personal administrativo que se realiza por medio del mérito y no del nepotismo, y porque estimula el desempeño racional de la administración pública. Ella, en suma, representa grandes ventajas para la administración pública moderna. No falta quien la haya criticado de un modo radical, pero ciertamente es relevante. Por lo general se asume que existe una natural oposición entre democracia y burocracia, lo cual ha sido desmentido de un modo claro por Charles Hyneman en una obra sobre el tema, en la cual el autor asegura que el estudio de la burocracia no debe arrancar necesariamente con el examen de su tamaño o de su costo, pues hay temas de mayor relevancia, como referente al control gubernamental sobre los burócratas.²⁷ Porque la administración pública no es precisamente irresponsable por su tamaño, sino por otro tipo de causas. Ni su magnitud ni su gran tamaño son, por lo tanto, tan importantes como algunos piensan. Asimismo, se suele observar a la burocracia a través de la multiplicación de las unidades administrativas de los ministerios, o por el número de sus efectivos, pero ello tampoco ofrece un buen conocimiento de la misma, como ocurre igualmente cuando se le analiza comparando su número con los porcentajes de la población total. De hecho, cuando se aplica cada uno de este tipo de criterios, sus resultados son diversos.

Cuando la burocracia es analizada a través de su tamaño, en las diferentes versiones señaladas, por lo general obedece a planteamientos procedentes de los opositores al Estado moderno como responsable de grandes programas sociales. Y las críticas derivan en planteamientos equívocos sobre sus activi-

²⁷ Robson, William (1956), "Bureaucracy and Democracy". Robson, William, *The civil service in Britain and France*, London, The Hogart Press, pp. 3-4.

dades, las cuales son observadas a través de enfoques tergi-versados. Con respecto a su relación con la democracia, hay que considerar que la burocracia no necesariamente se opone al desarrollo democrático cuando se plasma en los regímenes parlamentarios. Por ejemplo, Alemania había establecido un poderoso sistema administrativo antes de desarrollar el sistema parlamentario, y aunque allí existe una gran dificultad para controlar a los ministros y sus colaboradores, ello no implica una imposibilidad al desarrollo de la democracia.²⁸ La relación entre democracia y burocracia pueden mejorarse sustancialmente cuando se evita que el servicio civil desarrolle castas privilegiadas. Por ejemplo, en Gran Bretaña la Escuela de Economía de Londres ha dado cabida a una multitud de alumnos provenientes de diversas clases sociales, estrategia seguida también por el Colegio del Personal Administrativo. De esta manera se da lugar preferente al mérito y la habilidad, no a la condición social del estudiante. Es menester, igualmente, mejorar las líneas de comunicación entre los gobernantes y los gobernados con objeto de hacerlos partícipes del control sobre la burocracia. Es importante, en fin, hacer ingresar al servicio civil a cierto tipo de personas que no sean políticos profesionales ni servidores civiles, sino a legos que ofrezcan cualidades y experiencias diversas a las propias de la política y la administración pública, principalmente en departamentos administrativos que se desempeñan en la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social. Es el mejor modo de hacer que el servicio civil incremente su grado de competencia, responsividad y responsabilidad.

Pasajes como los precedentes eran impensables hace un siglo, cuando Gran Bretaña estaba terminando de pasar por su infancia administrativa, y el tema de la burocracia era tabú. El estudio del personal administrativo, llámese servicio civil o burocracia, no sólo es el preponderante en la isla, sino que Gran Bretaña es el país que más ha contribuido a su estudio en

²⁸ *Ibid*, pp. 7 y 14-15.

el mundo a lo largo del siglo pasado. El aislamiento británico quedó abolido de por vida, principalmente por motivo de una modernización europea que la fue asimilando a las culturas administrativas de las naciones continentales. Del mismo modo como Brian Chapman observó que la administración pública napoleónica fue tan fuerte, coherente y articulada como su modelo romano,²⁹ hoy en día podemos afirmar que la administración británica es tan fuerte, coherente y articulada como la de sus vecinos.

La empresa pública

País de la empresariedad, la “mano invisible del mercado”, “la revolución industrial y el “dejar hacer, dejar pasar”; tierra opuesta al intervencionismo del Estado y su injerencia administrativa, Gran Bretaña es la nación europea que estableció o nacionalizó el mayor número de empresas públicas productivas y de servicios en más breve tiempo y en escala inigualada.

Los británicos están entre los primeros autores en tratar científicamente una entidad administrativa emergente a principio del siglo xx: la empresa pública. Las razones deben buscarse en el estallido económico provocado por la revolución industrial, cuyo impacto inmediato se dejó sentir en la administración local, donde los servicios públicos modernos fueron asumidos por ese tipo de corporaciones. En efecto, en la isla fue creado expresamente un espécimen para proveer de servicios públicos emergentes a las comunidades británicas relativas al gas, agua, electricidad y transporte. Pronto emergieron estudios originales sobre la empresa pública por cuanto organización moderna, diversa a la empresa privada, así como a otro tipo de compañías.

De modo que la empresa municipal de servicios públicos es de suyo singular, y por lo tanto, distinta a las compañías

²⁹ Chapman, *op. cit.*, p. 26.

privadas, así como de otras empresas, principalmente porque han nacido en una época en la cual el control de los consumidores sobre los servicios prestados por los particulares ha disminuido o se ha suprimido, siendo sustituido por la regulación gubernamental.³⁰ Dentro de las nuevas circunstancias, el concepto “éxito”—que se puede homologar a “eficiencia”—en la empresa privada y la empresa municipal es incomparable, pues en la primera está determinado por la competencia y está referida por los precios, costos y ganancias, siendo eficiente entonces aquella corporación que responda a la demanda. En contraste, como la empresa municipal es un monopolio, esos referentes son insustanciales por cuanto no opera en un sistema de mercado ni de competencia, toda vez que constituye un instrumento de *policy*.

Es una paradoja que una de las fuerzas más poderosas de la publicización en Gran Bretaña surgiera en la vida local,³¹ tan prestigiada por el autogobierno y la participación ciudadana, pues fue allí donde se sembraron las semillas de las primeras empresas públicas, ampliamente desarrolladas entre 1882 y 1894.³² Fue una época debidamente bautizada como “socialismo municipal” por la *Webb Society*, gran impulsora del movimiento en pro de la nacionalización del gas y el suministro de agua. Hacia finales del siglo XIX, 170 poblados habían constituido empresas municipales por toda la isla, si bien la mayoría eran visibles en el norte, ampliándose su actividad a la electricidad y el carbón, y dando pauta al nuevo tipo de *management* municipal.

³⁰ Finer, Herman (1941), *Municipal trading*, London, George Allen & LTD., pp. 18 y 31-32.

³¹ Según lo anotamos páginas atrás, la publicización es el proceso por el que las empresas privadas se transforman en corporaciones públicas a través de actos de coordinación de la administración pública, como ocurre con la adquisición de acciones, o bien, por medio de actos de autoridad del Estado.

³² Grove, J.W. (1962), *Government and industry in Britain*, London, Longmans, Green and Co LTD, p. 25.

Uno de los rasgos característicos de la administración pública británica: la autonomía local, fue tan hondamente impactada por la empresa municipal que, junto con un proceso de mimesis mutuo con las comunidades continentales, esa cualidad se fue desvaneciendo en su forma pura desde principio del siglo xx. El hecho fue claramente observado por Georg Jellinek,³³ quien apuntó que esa mutua asimilación culminó en una síntesis de unión y compenetración. La cultura administrativa europea es, en buena parte, un producto de ese hecho.

La intervención del Estado no permaneció anclada en la provisión de los servicios públicos locales relevantes, sino que se amplió de manera positiva en la propiedad, operación o regulación de industrias y servicios, que hacia mediados de la década de 1960 constituía un movimiento de dimensiones planetarias.³⁴ El suceso se manifestaba no sólo en los países altamente desarrollados de occidente, sino también en las regiones subdesarrolladas de Asia y África. Incluso, era la característica dominante de los regímenes comunistas, así como un rasgo sobresaliente de las democracias, aunque proclamaran estar basadas en la empresa privada o la economía mixta. La escala de este movimiento era extraordinaria, su diversidad asombrosa, y su importancia política, económica y social, indiscutible.

Para entonces, el nuevo fenómeno aún no había sido definido satisfactoriamente, toda vez que las industrias o servicios considerados “servicios públicos” (*public utilities*) variaban de país a país. Ese concepto incluye dos condiciones, la primera de las cuales es que el servicio debe considerarse tan esencial que requiera la intervención, propiedad o gestión públicas; la segunda consiste en que el servicio debe ser monopolístico. La primera exigencia es que sea “esencial”, lo cual es una cues-

³³ Jellinek, Georg (1911), *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 557.

³⁴ Robson, William (1960), *Nationalized industry and public ownership*, London, Georg Allen & Unwin LTD, 1962, second edition, p. 17.

ción que depende de las circunstancias inherentes al tiempo y espacio, el grado de desarrollo económico y técnico, los hábitos sociales y la psicología popular.³⁵ Los lujos de una época se pueden convertir en las necesidades de la siguiente, en tanto que los servicios considerados unánimemente como públicos, después pueden ser los lujos de los pudientes. Sin duda, el agua, gas, electricidad y puertos, constituyen indudablemente servicios públicos. Se podrían agregar los transportes públicos y las telecomunicaciones, aunque no tienen un carácter tan esencial como los precedentes.

Es necesario comentar que la empresa pública no es una institución enteramente nueva, pues de antiguo han existido numerosos órganos que ejercían funciones gubernamentales, gozando de diversos grados de independencia respecto del Ejecutivo y los departamentos estatales bajo el control directo de los ministros de la corona. Entre ellos cabe incluir el *Public Trustee*, la *Charity Commission* y la *Trinity House*. Existen también órganos que desempeñan funciones técnicas y especializadas, como el *Tithe Redemption Commission*, el *Air Registration Board* y el *Medical Research Council*. Hay organismos dedicados a actividades culturales, como el *Arts Council*, el *British Council*, los grandes museos nacionales y colecciones científicas, así como el *Public Record Office*. Existen, en fin, entes que aparecen dependientes y casi integrados en los departamentos de Estado, como el *Prison Commissioners*, el *General Register Office*, el *Commissioners for Crown Lands*, y el *State Management Districts for Liquor Control en Carlisle*. Una característica esencial de esos organismos es que fueron creados para desarrollar misiones de naturaleza especializadas libres del control ejecutivo directo de los ministros, aunque a menudo sujetos a su influencia o decisiones en cuestiones de política. Todas estas instituciones, sin embargo, constituyen un fenómeno completamente diverso a las empresas públicas

³⁵ *Ibid*, pp. 17-18.

emergentes, destinadas a la gestión de grandes servicios e industrias que fueron socializados.

La razón por la cual fueron creadas las empresas públicas modernas, radica en la necesidad de responder al alto rango de libertad, iniciativa y espíritu empresarial de la administración de firmas que tienen carácter industrial y comercial, para apartarlas de la circunspección inherente a los departamentos gubernamentales. Asimismo, fueron un magno experimento encaminado a la reforma económica y social del país. Consistió en la nacionalización de industrias y servicios fundamentales para la marcha de un país que se modernizaba rápidamente. Su carácter es muy peculiar, pues su nacimiento obedece a dos propósitos: satisfacer el interés público y operar de un modo eficiente, doble finalidad con frecuencia contrapuesta, que toca a los ministros resolver.³⁶

Es muy conveniente seguir ese proceso trascendental, porque el nombre de las compañías anuncia vívidamente los ámbitos publicitados. Dicho proceso tuvo dos etapas, la primera de las cuales había sido precedida en 1908 por la *Port of London Authority*, que hasta entonces constituía el único caso previo a la Primera Guerra Mundial. El año siguiente se produjo la creación de la *Electricity Commission* y la *Forestry Commission*.³⁷ La *British Broadcasting Corporation* y la *Central Electricity Board* aparecieron en 1926, y dos años después el *Racecourse Betting Control Board*. En 1933 fue creado el *London Passenger Transport Board* y en 1939 la *British Overseas Airways Corporation*.

La segunda etapa arrancó con el retorno al poder del gobierno laborista (1945): por medio de la *Bank of England*

³⁶ Robson, W.A. (1970), "Ministerial Control of the Nationalized Industries". Friedman, W. and J.F. Garner, *Government enterprise: a comparative study*, London, The British Institute of International and Comparative Law, London, Stevens & sons, p. 80.

³⁷ Robson, *Nationalized industry and public ownership*, pp. 48-50.

Act de 1946, el capital del Banco de Inglaterra se convirtió en propiedad pública y fue sujeto al control gubernamental. La *Coal Industry Nationalization Act*, del mismo año, nacionalizó la propiedad y gestión pública de las industrias carboníferas, estableciendo para tal efecto la *National Coal Board*, también destinada a atender la extracción y elaboración del carbón en Gran Bretaña.³⁸ La *Civil Aviation Act* de 1946 estableció tres compañías aéreas (en lugar de la BOAC) con derechos exclusivos para cubrir los servicios dentro del Reino Unido o en rutas internacionales. Asimismo, encargó al ministro de Transportes y Aviación Civil la gestión de los aeropuertos civiles, así como construirlos cuando lo exigieran las necesidades de los servicios aéreos. La *Transport Act* de 1947 nacionalizó los ferrocarriles y los transportes fluviales, así como la cadena de hoteles y restaurantes poseídos por las compañías ferrocarrileras. Todo el transporte de pasajeros de Londres, puesto bajo propiedad y gestión por la *London Passenger Transport Act* (1933), fue transferido a la *Transport Commission*. En lo referente a los servicios de transportes por carretera, la Comisión adquirió en 1946 las empresas dedicadas al envío de mercancías a larga distancia. La *Electricity Act* de 1947 completó la nacionalización del suministro de electricidad (comenzada en 1926), mediante la creación de la *Central Electricity Board* para la construcción y gestión de un sistema conocido como grid. La *Gas Act* de 1948 convirtió la totalidad de la industria del gas en propiedad pública, si bien cerca de una tercera parte de la misma ya estaba en poder de los municipios y dos terceras partes a cargo de compañías de servicios públicos. El sector nacionalizado fue puesto al cuidado del *National Gas Council*. La *New Towns Act* de 1946 autorizó al ministro de la Vivienda, así como a los gobiernos locales, para edificar nuevas ciudades en regiones vírgenes, así como en los lugares donde ya existían pequeños pueblos o villas, derivando en la creación de catorce empresas inmobiliarias. En

³⁸ *Ibid*, pp. 50-55.

fin, la Iron and Steel Act de 1949 restableció la Iron and Steel Corporation of Great Britain, y le transfirió los servicios de 96 compañías dedicadas a la industria del hierro y del acero. Hay que añadir el caso especial de la Forestry Commission, que por haberse creado en 1919 pertenece a la primera etapa, se consideró en la segunda debido a que en 1945 se convirtió en empresa pública del tipo de las mencionadas.

Las nacionalizaciones incluso han trascendido las lides ideológicas entre laboristas y conservadores, pues estos mismos publicizaron la Junta Central de Generación de Electricidad (1926) y establecieron una línea aérea gubernamental (1939).³⁹

Desde entonces, el país se alejó de las naciones consideradas por su pureza económica de mercado, para formar parte de aquéllas que establecieron un capitalismo de Estado de proyección trascendental.

El desarrollo de la empresa pública británica ocurre dentro de un ambiente de expansión universal de los gobiernos del mundo, especialmente visible entre 1930 y 1945. En Gran Bretaña las nacionalizaciones abarcaron la gasolina, la energía y el transporte, así como la banca, el acero y la industria metalúrgica. En efecto, “la corporación pública ha arribado a Gran Bretaña; sus méritos se reconocen por todos los partidos, a pesar de las diferencias de opinión entre laboristas, liberales y conservadores”.⁴⁰ Su efecto fue una onda expansiva, pues abarcó la administración pública central, que vio emerger dentro de su seno a los nuevos Ministerios de Gas y Energía, de Aviación Civil, de Abastecimientos, y de Vivienda y Planeación Urbana. Consistió no sólo en la existencia y la utilidad de una nueva institución administrativa, sino del efecto de una *policy*

³⁹ Aharoni, Yair (1988), “El Reino Unido: la Transformación de Actitudes”. Vernon, Raymod, *La promesa de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 36-37.

⁴⁰ Robson, William (1947), “The Administration of Nationalized Industries in Britain”, *Public Administration Review*, vol. 7, num. 3, pp. 161-162.

deliberada pues todos los partidos contribuyeron a la evolución de la corporación pública. La nueva entidad correspondió con creces al entusiasmo británico, pues concebida como una función esencial del gobierno, las evaluaciones de desempeño fueron sumamente satisfactorias en cuanto a capacidad técnica y económica, toda vez que sus beneficios alcanzaron a un gran número de usuarios a precios accesibles y bajo un esquema de autofinanciamiento.

Ante un aumento tan considerable de la organización de la administración central, no faltaron personas que propusieran el establecimiento de un ministerio de las industrias nacionalizadas, que guiara sus actividades, decidiera sobre sus directivos, opinara sobre el sistema de precios e introdujera las reformas gerenciales necesarias, pero que parece no prosperó, como sí ocurrió en Italia y México. Incluso, este hecho de alcances planetarios se elevó a centro de interés de muchos hombres de ciencia, de manera que “para los prácticos y teóricos de la administración pública, Gran Bretaña es todavía un ‘teatro de operaciones’ de interés intenso”.⁴¹

La discrecionalidad, el derecho administrativo, el servicio civil y la empresa pública británicos, son rasgos propios de un Estado administrativo tan típico y genuino como en Alemania o Francia, y por consiguiente, también del carácter peculiar de la cultura administrativa de aquel pueblo insular.

La centralización y la administración local

El grado de transformación sufrido por la antigua administración, es visible principalmente en la administración local, más que en cualquier otro campo de la actividad de la administración pública, sobre todo porque permite asomarnos a la cultura administrativa por cuanto su perpetuación, así como a

⁴¹ Robson, W.A., “Ministerial Control of the Nationalized Industries”, p. 86.

los cambios que sufre. Al respecto destaca una obra donde se patentiza el peso decisivo que tiene la cultura administrativa en cada uno de los países, pues como puede observarse en sus páginas, y principalmente en su largo título; refiere los peligros de la desunión en la administración central y local en Gran Bretaña, con relación especialmente a las ciudades. De aquí la idea de lo que el autor denomina “una nueva centralización para el pueblo”; junto con el mejoramiento de los procedimientos de legislación y codificación.⁴²

Su autor fue un experimentado administrador público que se desempeñó en la Comisión de Investigación de la Ley de Pobres, así como en las Comisiones de Investigación de las Factorías, y de la Sanidad Metropolitana. Laboró igualmente como primer oficial de la Junta de Salud. Hay que destacar que fue miembro correspondiente del Instituto de Francia, algo que no debemos olvidar, pues da fe del conocimiento sustancioso que muestra el autor sobre problemas administrativos, así como por sus constantes referencias a la ciencia administrativa. En el breve prefacio de la obra se patentiza la esperanza de que las malas experiencias tenidas en la administración local de Gran Bretaña, sean prevenidas por los hombres de Estado que rigen las colonias.

Como otros muchos autores, Edwin Chadwick recurre frecuentemente a la Ley de Pobres —que se remonta a 1833—, y que significó un parteaguas en la historia de la administración británica, porque a partir de entonces dicha administración tuvo una sensible baja de intensidad en la vida local y un incremento sustancioso de la centralización. Un dato interesante digno de énfasis, es que mientras en Irlanda se alcanzó un mayor éxito en el combate de la pobreza con base en las directrices de esa ley, en el resto del Reino Unido se siguió padeciendo un lamentable atraso, merced a que mientras en aquella isla se

⁴² Chadwick, Edwin (1885), *The evils of disunity in central and local administration*, London, Logmans, Green and Co., 2009. Edición facsímil.

practicó una ventajosa supervisión central desde Londres, en el resto del reino siguió vigente el principio de la administración local.⁴³ Las ventajas de la centralización también ya eran perceptibles en la administración de la red de carreteras, el servicio de policía, la prevención de la mendicidad y la vagancia, y otros campos de la actividad administrativa referente a la satisfacción de las necesidades sociales.

La reforma narrada llegó a tal punto, que hacia el tercio final del siglo XIX la voz “autogobierno local” había perdido su esencia, y un pensador explicitó su profundo desencanto con ese régimen.⁴⁴ En efecto, el término “autogobierno local” significó el conocimiento individual local directo de los asuntos de la unidad vecinal de la administración y la participación de los contribuyentes al gasto con su propio dinero. De su principio vital emanó un conjunto de cuerpos cuya organización básica fue frecuentemente la junta, cuyo fundamento es el vecindario que en su condición de contribuyente al gasto de la localidad, le delega su ejercicio de la erogación. Sin embargo, esta cuestión sencilla en apariencia, desconoce los principios básicos de la economía y del sentido de la administración como provisión de servicios públicos, como era patente en Irlanda, y no en el resto del Reino Unido; donde el establecimiento de una institución central de control para la administración fue exitosa. Sin embargo, el sistema de juntas, es decir, una red de órganos colegiados desvinculados entre sí, hizo inoperante una evaluación adecuada que siempre exige uniformidad.

El autogobierno derivó en una convocación cada vez más intensa de los vecinos de la localidad, que fue descuidando sus asuntos privados para atender aquellos otros de índole pública, pero que a final de cuentas también se abandonaron de manera gradual. Para remediar este problema se recurrió a personas incompetentes en materias administrativas, por cuya

⁴³ *Ibid*, p. 9.

⁴⁴ *Ibid*, pp. 27-28.

ignorancia la gestión local no produjo sino deficiencias acumuladas con el paso del tiempo; toda vez que esas personas tuvieron una carencia absoluta en el conocimiento de la ciencia administrativa.

Lo que el Reino Unido requería para entonces era unidad, la cual sólo es posible cuando en un país “se hace la misma cosa en la misma forma, en todas partes”. Es precisamente lo que se hizo en Irlanda, pero no en Inglaterra, Gales y Escocia. De aquí que esa exitosa experiencia suponía la abolición del cargo del Lord Teniente —transmisor de la facultad regia del nombramiento de los funcionarios locales—, debido a su inconveniencia en un sistema centralizado. Toda vez que su persistencia significaría la continuación de los viejos sistemas de legislación ya inútiles, como lo atestigua la opinión de un antiguo comisionado, cuya responsabilidad fue la aplicación de la Ley de Pobres en Inglaterra, y que posteriormente fungió como comisionado de la junta de gobierno local de Irlanda.⁴⁵ El Lord Teniente representa la concepción más pura del gobierno medieval de la ley, mientras que la gestión centralizada tiene la ventaja de constituirse en una “administración nacional”, toda vez que se puede organizar con ramas especializadas basadas en la unidad, eliminando las desventajas de la desunión patente en el reino. Un establecimiento tal que podría cubrir todo Reino Unido, puede reproducirse también en la vida local donde las ciudades serían administradas con base en esa unidad, lo mismo que el condado, aboliéndose para siempre la administración medieval. Una organización administrativa configurada con base en las juntas o comisiones, significa la provisión asistemática de servicios que funcionan en forma caótica. Su lugar debe ser ocupado por un cuerpo de funcionarios científicamente competentes, cuya organización centralizada funcione sincrónicamente y de manera uniforme.

⁴⁵ *Ibid*, pp. 28 y 29-30.

Según Chadwick, existe una interpretación errónea del concepto “centralización”, la cual es juzgada como inherente sólo al gobierno, cuando también es aplicable beneficiosamente a los asuntos del pueblo. De aquí, por ejemplo, que al mismo tiempo que se observa una centralización deficiente en Francia, también está a la vista una descentralización defectuosa en el Reino Unido. En la Francia de Napoleón Bonaparte la centralización no operó en favor del pueblo, sino en contra del pueblo, pues fue establecida para asegurar el poder militar, la conscripción y el cobro de los impuestos. Dato curioso es una cita de Chadwick refiere una obra célebre publicada en Francia sobre la centralización, preparada por M. Odilon Barrot,⁴⁶ a la cual el autor dedica algunas líneas y una nota literal. Asimismo, Chadwick observa una mala descentralización en los Estados Unidos de América, país al que dedica algunas páginas para extender sus críticas al autogobierno también allí establecido.⁴⁷ En este país también fue excluido el conocimiento en la administración local, y reemplazado por el interés y la preocupación de los asuntos privados.

La centralización para el pueblo ha surgido del empuje de las clases empobrecidas, que “lloran por la necesidad de más centralización; es decir, más inspección y regulación de su lugar de trabajo, más supervisión de inspecciones sanitarias en sus humildes hogares para examinar las condiciones del drenaje y el suministro de agua”.⁴⁸ Pero el parlamento es adverso a este tipo de medidas, lo mismo que los administradores de las

⁴⁶ Quizá la obra llamó la atención de Chadwick debido al profundo sentido que Barrot da la centralización, la cual considera incumbente a toda sociedad, y que observa como parte de la armonía humana, junto con la sociabilidad y la libertad. *Vid* Barrot, Odilon, M. (1861), *De la centralisation et de ses effets*, Paris, H. Dumineray, Éditor, p. 31.

⁴⁷ Chadwick, *op. cit.*, pp. 83-84.

⁴⁸ *Ibid*, p. 77.

localidades, muchos de ellos tenderos y propietarios de negocios, obviamente también opuestos a ellas.

Los nuevos tiempos son opuestos no sólo al autogobierno local, sino también al *laissez faire*, un postulado emergente de la economía política que se ha prolongado en los asuntos de la administración pública; cuyo efecto negativo es observable particularmente en la administración de los servicios locales, como los referentes al suministro de agua potable y la salud. Algunos de sus postulados se han declarado en contra de la centralización, alegando que los servicios públicos basados en la unidad administrativa violentan la libertad natural. Sin embargo, Chadwick no encuentra una definición precisa de “libertad natural”. Es cierto que ese postulado liberal es invocado cuando se trata de aspectos de la economía, como los relativos al comercio y la marina, pero el autor lo considera inaplicable a los servicios públicos porque no se trata de obstrucciones al libre mercado ni al intercambio. De hecho, el *laissez faire* se ha magnificado hacia aspectos de la vida social que poco o nada tienen que ver con sus principios.⁴⁹

La centralización, desde entonces, se convirtió en objeto de una reforma que no prosperó, a pesar de la existencia de una antigua necesidad de transformación de la gestión local, cuando menos imperativa ya comenzado el siglo xx. Aunque era un proceso esperado, se convirtió en un estadio de estancamiento. Para entonces, es observable un proceso típico que marcha de un periodo profundo de descentralización, tomando un nuevo camino que conduce a la posición contraria de la centralización.⁵⁰ Se trata de la emergencia de la “devolución” de un conjunto de materias procedentes de la vida local, que se elevan al rango de la vida nacional. Es observable, pues, como antiguas actividades encomendadas a la administración

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 95 y 99.

⁵⁰ Robson, W. A. (1966), *Local government in crisis*, London, Ruskin House Museum Street, pp. 13-25.

local pasan al gobierno nacional, debido a la incompetencia e imposibilidad de la primera para desempeñarlas con eficacia y regularidad. Se trata de los servicios de transportación de pasajeros, caminos, hospitales y asistencia pública. La devolución comprende también el establecimiento de empresas públicas locales, tradicionalmente responsables del servicio de transporte de pasajeros, así como de las vías de comunicación; la devolución se extiende a los servicios de agua potable, electricidad y gas.

Destacan los procesos de devolución hacia el gobierno central, donde es perceptible la necesidad de servicios públicos estables y eficientes, pero sobre todo, uniformes y con una cobertura general que abarque una red de comunidades; ya se trate de los hospitales o de las comunicaciones por carretera. Pero sobresale singularmente el tema de la asistencia pública, que siempre nos remonta a la Ley de Pobres de 1833. Normalmente la centralización estuvo precedida por una disposición parlamentaria, por ejemplo, el Acta de Transporte de 1947. Hacia 1960, había casi culminado la reversión de ese conjunto de actividades antaño desempeñadas por el gobierno local. Incluso, en este mismo año, fue establecida la Comisión de Electricidad y la Junta Central de la Electricidad, para centralizar el servicio.

La reversión en Gran Bretaña fue tan vasta que, por ejemplo, el suministro de agua potable que otrora estaba encomendado en un 80% a la administración local, fue trasladado a la administración central, habida cuenta de haberse convertido en un servicio público general. Asimismo, la devolución de actividades y empresas públicas, vino a significar una modificación de la idea del vecindario como centro de la provisión de servicios públicos, que en Gran Bretaña la mayor parte de la gente la consideraba como algo sustancial al país, entre ellos los socialistas.

Era impensable antes de la década de 1960, definir la centralización como un tema de la administración pública. En efecto, Robson observa que existen dos modalidades de la centralización en Gran Bretaña. La primera consiste en la

transferencia de funciones de las autoridades locales a los departamentos del gobierno central u órganos similares, como fue observable en caso de los caminos, hospitales y asistencia pública. La segunda consiste en la transferencia de servicios y empresas a cuerpos administrativos *ad hoc*, sujetos a un grado variable de control central.⁵¹ De modo que el control, la supervisión y la inspección, son nuevas categorías que se introducen en el léxico de los estudios administrativos británicos.

La administración local, a la que Robson casi nunca denomina “autogobierno”, estaba ya tan alejada de ser el principio vital de la administración pública en Gran Bretaña, que el propio autor, al final de la obra, delinea un conjunto de principios por los cuales el gobierno de las localidades debe irse conformando en función del gobierno central. De manera que este gobierno debe velar por que la organización del gobierno local sea la adecuada, para realizar el papel que se espera de ella —toda vez que la organización se define como el estatus, áreas, recursos, poderes y relaciones de las autoridades locales—. Así concebida la organización para la vida local, el gobierno central le expropia la facultad de darse la forma deseable de un modo independiente, como fue desde antaño, para ahora recibir su diseño desde Londres. Asimismo, junto con el Parlamento, el gobierno central debe fijar al gobierno local las líneas más amplias de *policy* que debe seguir, para asegurar que provea servicios adecuados. Incluso, los servicios públicos más relevantes a cargo de la administración local serían supervisados por los departamentos centrales, para asimismo asegurar un mínimo estándar de calidad. El gobierno central también contribuiría al desarrollo de órganos de mejoramiento administrativo de la vida local, especialmente aquellos dedicados a la investigación administrativa y los servicios de información. La administración local mantendría la función tributaria, dejando al *Exchequer* el papel subsidiario

⁵¹ *Ibid.*, p. 47.

de complementar los ingresos, los cuales nunca serían mayores a las subvenciones producidas por el gobierno de la localidad. Ciertamente, mientras la administración local producirá el 60% de los ingresos, el *Exchequer* suministrará sólo 40%.⁵² En fin, las autoridades locales mantendrán un gran margen de libertad para buscar nuevas direcciones en función de los tiempos entonces vigentes.

Sin embargo, aún permanece la esencia del “autogobierno”, en el cual se encuentra todavía gran fuerza y vigor, sobre todo porque en la década de 1960 pocas personas no entienden el nuevo papel del gobierno local en el Estado de bienestar; cuando es allí donde la reunión del vecindario no sólo convoca las actividades ciudadanas, sino que continúa siendo el ámbito de hechura de la decisión ejecutiva de la comunidad. El autogobierno se ha restringido al ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, que es mucho, pero decreciendo en su función administrativa, que gradualmente se ha confiado al gobierno central y a los administradores profesionales.

Da la impresión de que el británico nunca renunciará al autogobierno, por más desdibujado que esté. El propio William Robson, quien lo muestra en su fantasmal expresión, observa en él, con toda razón, un cuerpo que puede animar su vida si conserva el espíritu del cual brotó la necesidad de una amplia división de poderes, sobre la línea de la vida democrática. Él observa a la vida local como la *polity* de la nación británica, y que lo será por siempre.

⁵² *Ibid*, pp. 149-150.

CAPÍTULO 6

LA CULTURA ADMINISTRATIVA BRITÁNICA ANTE EL AMAGO NEOGERENCIAL

A lo largo de las tres décadas pasadas, en Gran Bretaña surgió un poderoso movimiento en pro de la privatización, que afectó no sólo al país, sino al planeta entero, y que se prolongó y culminó con la “nueva gerencia pública”. Muchos de los cambios experimentados por el gobierno británico desde 1945, particularmente con la pérdida de capacidad militar autónoma, el desmantelamiento del imperio, la cesión de poder a la Unión Europea y las sucesivas subtracciones de competencias al gobierno local, propiciaron la transformación de diferentes papeles de lo que otrora fue la unidad de la política nacional. El Estado británico había buscado nuevas tareas que reemplazaran a las anteriores, propias de la noción *imperium*, que convirtieron a los antiguos decisores en litigantes o implementadores de *policies*; toda vez que el gobierno central asumió la provisión de servicios públicos, antes realizados por las autoridades locales.

Así estaban las cosas cuando surgió en Gran Bretaña la “edad de la privatización”, con el arribo al poder del Partido Conservador bajo el mando de Margaret Thatcher.

Privatización de la administración pública

Entre 1945 y 1951, Gran Bretaña fue suelo fértil para la publicización en gran escala, merced a la ola de nacionalizaciones producida por los laboristas, cresta que no dejó de moverse hasta 1979, como fue observable en su programa electoral.¹ Sin embargo, el triunfo conservador provocó un *tsunami*, pero en sentido opuesto, que ha constituido un punto de inflexión decisivo en la historia de la administración pública británica.

La década de 1980 fue considerada como la edad de la privatización; así lo proclamaron los entusiastas profesantes de un conjunto de medidas que surtieron efecto en la reducción de la actividad del Estado. Y particularmente por parte de quien en Gran Bretaña diseñó y condujo el programa de privatización, al que refirió como “un nuevo mundo”.² Se trata de Madsen Pirie, profesor de filosofía y presidente del Adam Smith Institute, arquitecto en jefe de ese programa encomendado por la Primera Ministra a un experto en el tema. En efecto, su especialidad se denota en el título de uno de sus libros: “Desmantelando al Estado”.³ En un apartado de la obra, Pirie define a la privatización como la transferencia total o parcial de actividades públicas al sector privado, derivadas del reconocimiento de las deficiencias inherentes al gobierno como abastecedor público; toda vez que este cambio de las operaciones, que pasa de la economía pública a la economía privada, transfiere su foco de oferta a la demanda. Fue entonces que el gobierno británico recorrió ese camino, utilizando 22 medidas específicas de privatización que en la época That-

¹ Vickers, John y George Yarrow (1988), *Un análisis económico de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

² Pirie, Madsen (1988), *Privatization: theory, practice and choice*, London, Wildwood House, p. 3.

³ Pirie, Madsen (1985), *Dismantling the State*, Dallas, The National Center of Policy Analysis, 1985, pp. 24-25.

cher significaron la mayor transferencia de propiedad, desde la época en que Enrique VIII expropió a los monasterios católicos. Sin embargo, considerada como un proceso general, la privatización no es un método sino un enfoque por el cual se hacen cosas en el mercado, que antaño se realizaban por el Estado,⁴ y que nosotros observamos como un entramado ideológico neoliberal.

En su origen, el manifiesto partidista conservador no utiliza el término “privatización” y solamente plantea la venta de los astilleros, la industria aeroespacial y la *National Freight Corporation*, que arranca con la cesión de una docena de secciones de las empresas públicas exitosamente enajenadas. La privatización y sus técnicas, consiguientemente, emanan en un principio de la práctica y no tanto de un triunfo ideológico derivado del “mundo de las ideas”.⁵ Se trata de una criatura nacida en Gran Bretaña que, bajo su ejemplo, muy pronto se expandió por el mundo entero independientemente del grado de desarrollo de los países, así como del tipo de sus regímenes. Mundialmente considerada, la privatización británica dejó una lección planetariamente hablando: que no existe rincón alguno del sector público que no pueda ser invadido por ella, lo que incluyó en el país británico la salud, escuelas, defensa nacional, puertos y otros más.

La propagación de esa atmósfera fue tal, que dentro de la administración pública se formaron comisiones y ministerios de privatización. No existió país que no estuviera privatizando ni que no aspirara a hacerlo del modo más rápido posible. Hubo expertos sobre el tema fungiendo como asesores, conferenciantes y articulistas, así como otros más, cuyas habilidades se centran en la consultoría. El negocio de privatizar fue tan bueno que se establecieron bancos dedicados a este propósito. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional y

⁴ Pirie, *Privatization: theory, practice and choice*, pp. 11-12.

⁵ *Ibid*, pp. 10 y 14 y 255-256.

el Banco Mundial encabezaron universalmente la cruzada privatizadora, mientras la Escuela de Chicago proveyó el andamiaje intelectual monetarista. Una tendencia académica más, la opción pública (*public choice*), facilitó su caudal conceptual individualista para reforzar los marcos ideológicos de la privatización.⁶ En suma, la privatización entonces no sólo fue lo actual, sino la moda.

Gran Bretaña fue el origen del huracán privatizador. También el líder mundial cuyo sector de empresas nacionalizadas formado por los gobiernos laboristas durante casi 50 años, fue desmantelado y 600 mil de sus trabajadores transferidos a las empresas de sus nuevos propietarios. Fue tan exitosa esa política que hasta los obreros fueron beneficiados aparentemente por un generoso “capitalismo popular”, que comprendió no sólo la adquisición de empresas completas (destaca *National Freight Corporation*, empresa de transportación por la cual cada trabajador aportó 500 dólares), sino la participación en otras más y la adquisición de las viviendas que tenían en arriendo. La enajenación de la *British Telecom* (BT) permitió que el 96% de sus empleados adquirieran acciones, pero éstas fueron seguramente mucho menos que las compradas por grandes capitalistas, que por cierto no menudeaban, pues se requirió la participación del capital japonés. El “capitalismo popular” fue uno de los temas más publicitados a favor de la privatización y no fue extraño que se difundiera, con grandes encabezados, que el gobierno británico dejó de ser el más grande casateniente del país, pues de cada tres domicilios, uno era de su propiedad.

El negocio de la privatización ha sido tan grande que la venta de la *British Telecom* fue la más grande operación hecha en la historia, a pesar de que entonces era la sexta de tamaño

⁶ Dunleavy, Patrick (1986), “Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approach”, *Public Administration*, vol. 64, num. 1, pp. 13-34.

en el mundo y que sólo se enajenó poco más de la mitad de sus acciones. Pero esto fue realmente poco, pues la enajenación en 1986 de la *British Gas* (BG) fue todavía mayor, ofertándose en la friolera de ocho mil millones de dólares. De modo que el mercado de compraventa de empresas públicas se fue saturando aceleradamente. Gran Bretaña, campeona en el proceso, tenía un mercado bursátil que ocupaba el tercer lugar en el mundo. Sin embargo, llegó a dudarse que pudiera dar cabida cabal a la compra de BT y que recurriría a otros mercados, entre ellos el de Japón, cuyos inversionistas adquirieron buena parte de las acciones y se convirtieron en los principales propietarios.⁷ La venta del BT fue la más grande en su día, como ya se apuntó, pero de menor dimensión que la *Nippon Telegraph and Telephone* (NTT), cuya enajenación obligó a su venta por desmembración y cuyo valor en la capitalización en el mercado fue tasada como equivalente al de la *General Motors*: 21 mil millones de dólares. En 1986 la enajenación del 10% de la empresa produciría 2.1 millones de dólares, aproximadamente la mitad de la de la BT con su flotación global de acciones, dos años antes.

Por su carácter práctico como programa de partido, la privatización se desarrolló primariamente como un conjunto de técnicas de enajenación de los activos del gobierno británico. Su desenvolvimiento doctrinal fue posterior, si bien la ideología del Partido Conservador, el neoliberalismo, fue su impulso inicial por medio de la opción pública.⁸ Sin embargo, el paso mismo de la privatización produjo un escalamiento doctrinal más allá de esa escuela de pensamiento —centrada en explicar por qué los grupos actúan como lo hacen y qué efecto tiene sobre los programas públicos y la *policy*—; desarrollando la noción “micropolítica” para significar el uso

⁷ Quek Peck Lim, “Los Riesgos de la Privatización”, México, *Contextos*, año 4, num. 68, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1986, pp. 24-27.

⁸ Pirie, *Privatization: theory, practice and choice*, pp. 58-60, 65 y 331.

de *policies* que pueden superar las objeciones de grupos cuyos intereses se ven amenazados. Es decir, de este modo se supera la idea de la opción pública que se resume en la identificación de grupos privilegiados por los programas gubernamentales de tipo social. La micropolítica, por su parte, está involucrada en las circunstancias bajo las cuales los individuos pueden ser motivados a elegir y abrazar la alternativa del suministro privado, en el cual la gente puede decidir individual y voluntariamente sobre aquellos efectos acumulativos derivados del estado de los asuntos por ellos deseado.⁹ En fin, adelantando la idea de la nueva gerencia pública, Pirie apunta que la privatización ofrece un proceso mediante el cual el talento empresarial puede trabajar en el sistema político, dotándolo de insumos creativos para lidiar con los problemas públicos.

Lo reseñado consistió en la primera fase de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos, que entraña la exprivatización del Estado que consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La segunda etapa, que trataremos enseguida, consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado. En la exprivatización la gerencia pública funge como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado; en la endoprivatización esa gerencia se convierte el objeto de la transacción mercantil. En la primera etapa la gerencia pública es el mercader, en la segunda fase es la mercancía. En tanto la exprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo.

⁹ Pirie, *Dismantling the State*, pp. 28-29.

La reforma neogerencial

Desde que Margaret Thatcher asumió el poder en 1979, estableció la *Efficiency Unit* dentro de su oficina, con la finalidad de delinear la reforma gerencial del gobierno conservador.¹⁰ El núcleo del ideario reformista fue integrado con métodos, conceptos, modelos y valores, importados desde la experiencia de los negocios privados. Sin razonar que los cambios efectuados desde la “revolución gerencial” son reversibles, se proclamó que la reforma administrativa sería exitosa por sí misma y dejaría una influencia duradera en el Reino Unido.¹¹

La reforma dio inicio tras la emergencia de tres factores que determinaron el curso de los acontecimientos de entonces: el primero fue la quiebra financiera del erario público, con saldos declinantes en el rendimiento financiero gubernamental. En segundo lugar, el gasto público que fue naufragando en un mar de disposiciones formales extraordinariamente específicas.¹² En tercer lugar, el servicio civil fue calificado como incapaz para actuar con eficiencia y eficacia para la provisión de los servicios en términos del gasto público. En suma, la administración pública dejaba ver grandes deficiencias para manejar acertadamente los recursos nacionales, toda vez que se observó a la nueva gerencia pública como la fórmula adecuada para dar orden a la administración nacional, controlar el gasto público y reducir el servicio civil, debido a la escasez de recursos. De

¹⁰ Dunleavy, Patrick y Christopher Hood, “De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Ensayo sobre la Experiencia Modernizadora de Diversos Países Desarrollados”, Madrid, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 3, 1995, p. 112.

¹¹ Metcalfe, Les (1993), “Conviction Politics and Dynamics Conservatism: Mrs. Thatcher Managerial Revolution”, *International Political Science Review*, vol. 14, num. 4, pp. 351-352.

¹² *Ibid*, p. 353.

hecho, la fórmula fue muy simple: mejor gobierno significa gerencia de negocios.

Esa idea se tradujo en un proyecto que proclamó el arribo de un gobierno que debería hacer menos de lo que estaba haciendo, y hacerlo de manera más adecuada y económica, introduciendo la metodología gerencial de los negocios privados. Como lo adelantamos, en ayuda del plan de reforma se invocó el concurso de la opción pública, cuyo cobijo intelectual sirvió de ideario para reducir las fronteras del Estado y establecer la orientación hacia las fórmulas del mercado. Estas medidas estuvieron fundadas en la tesis de que los problemas públicos obtendrían solución a partir de los instrumentos privados. La reforma, a pesar de su prospecto meramente técnico, se llevó a cabo en un ambiente altamente hostil principalmente del servicio civil, lo que al final determinó su curso y resultados. Un factor igualmente relevante que se debe considerar, fue la filosofía de orientación hacia el mercado, que propició un efecto acumulativo hacia una reforma de *micro-management*, más que un cambio en gran escala y de gran diseño.

La reforma gerencial, en fin, tuvo cuatro etapas relativamente diferentes y ciertamente traslapadas: escrutinio, “reformas finales”, “próximos pasos” y reorganización estructural. La primera fase consistió en una gran cantidad de pequeños escrutinios realizados por servidores civiles bajo la supervisión de la Unidad de Eficiencia, que implicó la auscultación del trabajo en ciertas áreas de los departamentos, localización de deficiencias de desempeño gerencial y recomendación de mejoramiento; y la obtención de resultados positivos en términos de costo y energía humana. Las “reformas finales” se encaminaron al manejo por objetivos, es decir, la institucionalización de valores de desempeño en términos de costo y tiempo. Ellas estuvieron encaminadas a establecer las bases del *management* público británico hacia el futuro, de manera que su vehículo fue la *Financial Management Initiative* expedida en mayo de 1982, consistente en un programa integral de re-

forma financiera para mejorar el control del gasto público.¹³ La tercera fase de las reformas gerenciales estuvo marcada a partir de 1988 por la publicación del informe de la Unidad de Eficiencia, cuyo título fue *Improving Management in Government: The Next Steps*, integrado por una evaluación del estado de la reforma entre 1979 y el año mencionado. La cuarta fase representó un salto cualitativo ante los cambios precedentes, pues se procedió a la realización de alteraciones en gran escala de los grandes servicios públicos prestados en el nivel local, así como en el *National Health Service* y el sistema educativo, dentro de un esquema de redes organizativas, más que una unidad administrativa integral.

En realidad, particularmente la opción pública, como base ideológica de la reforma neogerencial, trata de los límites del gobierno y propone reducir lo que hace, para hacer lo menos posible. De aquí que entre sus sugerencias destaque la privatización de servicios públicos, promoviendo que las operaciones gubernamentales se despachen a través de mecanismos de mercado para ser más competitivas y eficientes. Se trata sencillamente de establecer lo que Peter Self define como gobierno por mercado,¹⁴ cuya premisa consiste en un régimen considerado como inherentemente superior para satisfacer las necesidades y las aspiraciones humanas, toda vez que juzga que el proceso político tiene intrínsecamente numerosas distorsiones e imperfecciones. De modo que la opción pública ha servido como modelo de la reforma neogerencial, tomando como base la competencia, los contratos, los incentivos de desempeño y la gerencia descentralizada.

En efecto, la opción pública ha sido una de las fuerzas más poderosas dentro de las tendencias neogerenciales en pro de dos objetivos: el primero es la disminución del rango de

¹³ *Ibid.*, pp. 356-360.

¹⁴ Self, Peter (1993), *Government by the market?*, London, The Macmillan Press, pp. ix, 167 y 176

actividad del Estado por la vía de la privatización, la desregulación y la liberalización. El segundo objetivo ha sido trasladar las nociones del mercado hacia al gobierno.¹⁵ Al mismo tiempo, esas fuerzas han desarrollado un conjunto de elementos esenciales de ese virtual gobierno superior, émulo del mercado. En primer lugar comprende un sistema transparente de contabilidad y de rendición de cuentas. En segundo lugar se destaca la implantación de la competencia, donde la opinión del cliente es central para la provisión de bienes y servicios. En tercer lugar establece un sistema de incentivos de desempeño para los funcionarios, cuya base es el rendimiento bajo estándares de evaluación. Finalmente, propone introducir plenamente los mecanismos de mercado en las operaciones del gobierno, con base en los criterios de costo y beneficio.

En suma, la reforma neogerencial británica significó una translación conceptual de la “efectividad” a la “eficiencia”, es decir, el paso de la búsqueda de efectos positivos hacia el acento en los costos, tal como quedó claro en el ideario del Partido Conservador, cuyo programa se basó en la reducción del gasto público y del papel del Estado, y aminorar el desperdicio provocado por la “burocracia”. Destaca asimismo por su empeño en introducir las habilidades gerenciales en el servicio civil, importadas de la empresa privada, así como lograr la disminución numérica de sus efectivos. De modo que los 732 mil servidores existentes en 1979, serían restringidos a 590 mil para 1988.¹⁶ Hacia 1986 la cantidad de efectivos del servicio civil se redujo a 594, número menor que el existente durante la Segunda Guerra Mundial.

Por cuanto a la meta de eficiencia, tampoco se alcanzó, sobre todo porque más que tratarse de un proceso de “revolución”, la reforma neogerencial fue una fase más de la “evolución” de la

¹⁵ *Ibid.*, pp. 59 y 61-62.

¹⁶ Drewry, Gavin and Tony Butcher (1988), *The civil service today*, London, Basil Blackwell, pp. 198-199.

administración pública británica, pues montada en un antiguo movimiento en curso, los cambios no fueron sino episodios sucesivos de pasos que les antecedieron cuando menos 20 años.¹⁷ El resultado fue, simplemente, que un mundo donde los funcionarios fueron llamados gerentes “responsables” y el público se denominó clientela, volvió a ser como antes. Algunos países compartieron elementos del paquete reformista británico, pero otros no, siguiendo su propio camino. Incluso, hubo programas de reforma que tuvieron características hondamente diversas al modelo británico. Por cuanto al ritmo de las reformas existen nítidas diferencias entre el “delirio” del programa británico y las actitudes esporádicas, o cautas, de la mayoría de los países europeos. Los italianos tuvieron un acercamiento aprensivo e incierto de la reforma, de modo que decidieron seguir una estrategia capaz de entender su laberíntica, caótica y gigantesca administración pública.¹⁸ Muchas de las presiones en pro de la reforma fueron comunes a varios países, pero otras más se han diferenciado por su intensidad y sus fases. Particularmente, Gran Bretaña sufrió la presión presupuestaria antes que la mayoría de sus vecinos europeos, en tanto que el ajuste administrativo en la Unión Europea fue mucho más exigente en la década de 1980 para los nuevos países miembros, como España, Portugal y Grecia, que para los Estados fundadores.

Una vez pasada la ola neoliberal en Gran Bretaña, las aguas volvieron a su cauce, y nuevamente los británicos dieron muestra de saber rehacer el camino luego de haberse desviado. En efecto, no sólo abandonaron las rutas neogerenciales que privatizaron por dentro su administración pública, sino que se republicizaron empresas y servicios públicos. Echemos un vistazo, comenzando con la infraestructura ferroviaria, antaño dividida en 100 empresas independientes y así privatizada,

¹⁷ *Ibid*, pp. 211-212.

¹⁸ Wright, *op. cit.*, p. 35-36.

que colapsó en 2005. Fue entonces rescatada por el gobierno y reestructurada como una empresa privada no lucrativa y sus deudas garantizadas por el gobierno británico. También el servicio de energía privatizado colapsó en 2002 y fue rescatado por el gobierno, que después vendió sus participaciones al sector privado. Caso similar son los Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo, una asociación público-privada, rescatada por el gobierno, que también vendió su participación. En fin, el metro de Londres, otra asociación público-privada colapsó y fue devuelta al gobierno de la ciudad.

SEGUNDA PARTE
EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO
EN GRAN BRETAÑA

CAPÍTULO 7

ORIGEN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO

Gran Bretaña, por su condición geográfica insular, así como por el sentido de independencia y peculiaridad de sus habitantes, ha producido un pensamiento administrativo dotado con un sentido de autogestión, acorde con el intenso sentido de participación política ciudadana de ingleses, escoceses y galeses. El hecho de que contenga a Inglaterra, Escocia y Gales, unidas y autónomas a la vez, habla de ese espíritu de autogobierno propio de los británicos.

Kaspar Bluntschli advirtió, muchos años atrás, el contraste enorme entre la centralizada Francia y la descentralizada Gran Bretaña.¹ Sin embargo, no debe deducirse de aquí que la omnipresencia de la administración en la primera contrasta con la virtual “ausencia” en la segunda. Una primera impresión denotaría equívocamente que hay grandes teóricos de la administración en Francia, como Bonnin, Cormenin, Vivien y Tocqueville, en tanto que en Gran Bretaña no habrían existido estudiosos de talla mayor, porque la administración británica no ha sido de gran estatura. Más bien lo que ocurre es que en la isla no necesitaron de una gran administración pública

¹ Bluntschli, Gaspar (1876), *Derecho público universal*, Madrid, J. Gón-gora Impresor, sin año, dos tomos, tomo II, pp. 253-254.

hasta mediados del siglo xx y que, hasta entonces, no se había confrontado el “problema de administración”. Es decir, para estudiar y solucionar grandes problemas de la administración pública en un país dotado de una organización administrativa estratégica y decisiva para su desarrollo, las condiciones históricas producen las mentes y los talentos humanos necesarios al efecto. No hay que olvidar aquella frase de Marx en el sentido de que un problema no aparece, sino hasta que existen los medios para resolverlo. En Francia surgieron mentes, cuyas ideas ofrecieron soluciones a problemas que requirieron su concurso durante el siglo xix. Ni antes ni después.

En efecto, en Gran Bretaña la situación fue diferente: como la administración pública había hecho sólo lo que las condiciones históricas dictaban, es decir, lograr aquello que no realizan los particulares, su papel era subsidiario. Por lo tanto, estando ausentes grandes problemas administrativos, también ausentes estuvieron las mentes que podrían darles solución. Como su administración pública era sencilla, su pensamiento administrativo lo fue también. Pero no se piense con ello que no fue importante. Ya Tocqueville, en *La democracia en América*, destacó suficientemente las virtudes inherentes a la sencilla administración pública angloamericana de sus días, refiriendo a su vez los vicios de la compleja administración francesa de aquel tiempo.

El británico, un hombre práctico

El pueblo británico se ha lisonjeado de ser una nación de hombres prácticos, y que en ello radica su éxito como comunidad. En efecto, lo sigue siendo, pero desde tiempo atrás ha venido sistematizando el ejercicio administrativo a través de principios generales. Su renuencia histórica para adoptar un método constituye más bien “su” método de “salir del paso” (*I'll muddle through*). Ello quiere decir, que ante un problema determina-

do, se saldrá del paso a fuerza de dar bandazos.² De aquí que, a través de los tiempos, su éxito persistente les hizo creer que triunfaban no sólo por sus cualidades, sino también por sus defectos, motivo por el cual durante mucho tiempo gustaron en no enmendarse. Pero este sistema resultó bueno mientras el país fue rico y se permitió muchas faltas y extravíos, pero el tiempo cambió.

Es cierto que la práctica suele avanzar sobre los caminos que luego recorrerá la ciencia, y esto explica que los británicos adquirieran su gran experiencia en la práctica administrativa principalmente en sus dominios coloniales, más que en la isla. De aquí que su experiencia sirviera para el desarrollo del talento administrativo bajo condiciones y vida nacional diversas. Hay que añadir el impulso de la revolución industrial con el crecimiento de las ciudades y la movilidad demográfica, que generaron problemas administrativos antes desconocidos, así como el desarrollo de instituciones administrativas que plantearon nuevas relaciones entre los gobernantes y los gobernados.³ Todo ello hizo que Gran Bretaña lidiara con problemas no sólo inéditos, sino en gran escala, toda vez que de magnitud desconocida. Los problemas, empero, todavía en los años de 1920 fueron enfrentados de un modo empírico, pues no se pensó suficientemente sobre la necesidad de establecer una guía segura al administrador público, como lo han hecho el arquitecto y el físico, quienes tras ellos tienen un cuerpo de hechos científicamente sistematizados como principios que gobiernan sus acciones. Lo mismo puede decirse de los abogados y otros profesionales, cuyas actividades menos científicas antaño, después fueron rigurosamente guiadas por el conocimiento sistematizado. La administración pública seguía anclada en el método de prueba y error, porque

² Siegfried, André (1950), *L'âme des peuples*, Paris, Hachette, p. 91.

³ Merson, F. (1923), "Public Administration: a Science", *The Journal of Public Administration*, vol. 1, pp. 220-227.

aún los problemas administrativos no demandaban soluciones trascendentales, pues, si en efecto no era eficiente como lo demanda un modelo racional, ella seguía siendo funcional al esquema de vida británico. El paso de los años pronto traería ese tipo de problemas.

La práctica es un hecho en todo tipo de administración pública, de modo que su elemento distintivo hay que buscarlo no en el hecho en sí, sino en la forma en que se transmite el saber que le es inherente. Si este ejercicio ocurre *vis a vis* en el despacho de los asuntos, el proceso será sumamente exitoso por su carácter tutorial, pero socialmente restringido, así como muy limitado en el tiempo. Pero cuando el saber práctico se sistematiza para ser transmitido, entonces el espectro de aprendizaje se amplía enormemente, y puede organizarse en principios no sólo de acción, sino de conocimiento.

De modo que hacia finales de la década de 1950, cuando se aborda el futuro de la administración pública, todo apunta hacia el fin del hombre práctico británico, entendido como la persona que puede hacer todo y de todo. El hecho obedece a su escasez, socialmente hablando, porque cada día es más difícil encontrarlo. Asimismo, el avance de la ciencia y la tecnología, junto con los progresos del conocimiento administrativo, reclama no sólo la destreza de ese tipo de personas, sino de todo tipo de seres humanos que se aboquen a las tareas administrativas.⁴ En fin, los practicantes tampoco están en capacidad de desarrollar nuevos métodos y procedimientos adecuados a los tiempos emergentes, que han comenzado a demandar personas formadas expresamente para administrar. En la medida en que los conocimientos administrativos se hacen generales entre los diversos pueblos, es menester una “escuela universal de estudios administrativos” que de cabida a programas de enseñanza

⁴ Gladden, E.N. (1949), *An introduction to public administration*, London, Staples Press, 1952, pp. 158-159.

donde los jóvenes prospectos al servicio público adquirieran la educación adecuada para tal efecto.

No obstante, a pesar de la nitidez con que se presenta la nueva época a favor del desarrollo científico de la administración pública, aún no había suficiente consciencia acerca de dar apoyo sin reservas a los esfuerzos en marcha, como en el Instituto de Administración Pública, establecido en 1921, y que dos décadas después ya estaba siendo subsidiado por la Tesorería. Tampoco su revista *Public Administration* —una de las más antiguas del mundo— lograba ser el ámbito adecuado para la discusión de los problemas administrativos. Todavía más, no faltaban practicantes inclinados a favorecer la idea de la administración pública como un arte, más que como ciencia.⁵ Incluso, un autor hace ver que paradójicamente en el sector privado el avance de la gerencia concebida bajo principios científicos marchaba más rápido, aprovechando al *Institut of Industrial Administration* y al *British Institut of Management*, mientras aún no acababa de cuajar el proyecto gubernamental en pro de la creación del *Administrative Staff College*.

En efecto, los funcionarios activos en la administración pública realizan un conjunto de labores entre las cuales se puede considerar la lectura y escritura de correspondencia, minutas y memorandos, el uso del teléfono, la concurrencia en reuniones, entrevistas, así como discusiones informales con sus colegas. Asimismo, buscan la información necesaria, calculan y realizan tareas de tabulación. En esto consiste su diario laborar. Si, del mismo modo, aquí describiéramos la labor del político, seguramente él mismo procuraría darnos por escrito una interpretación de sus quehaceres, es decir, de su práctica. Esto es precisamente lo que hizo Maquiavelo.⁶ Obviamente hay practicantes de la administración pública que han transmitido sus

⁵ *Ibid*, pp. 159-160.

⁶ Dunsire, Andrew (1973), *Administration: the word and the science*, London, Martin Robertson and Co., p. 76.

experiencias, aunque esto no es usual ni frecuente. El primer “libro de texto” escrito sobre administración pública en Gran Bretaña, fue en forma de parlamento: el diálogo del *Exchequer*, datado en 1179, que constituye un manual de procedimientos de esa organización. Su método consiste en un diálogo entre el autor, Richard Fitz Nel, arzobispo de Londres, y uno de los barones del *Exchequer*.⁷ Obviamente, desde entonces, Gran Bretaña es el líder en Europa occidental sobre el temario que brota de los procesos administrativos. Este tipo de textos, y otros muchos que le han seguido, muestran el gran valor de las obras derivadas del ejercicio de la administración pública, si bien son muy pocos los servidores civiles dedicados a esa labor, entre los que destacan C. H. Sisson y Max Nicholson, pero sobre todo debemos mencionar a W.H. Moreland y E.N. Gladden. En el hecho mismo de que hayan proliferado libros preparados por servidores públicos retirados, algunos convertidos en profesores universitarios, patentiza el hecho relevante de la innovación de la cultura administrativa británica dentro de moldes similares a la propia de los países continentales.

Es evidente que la cultura administrativa separa y distingue a los pueblos; pero también es manifiesto que existe un marco más general de cultura administrativa, que señala las similitudes habidas entre las administraciones de los pueblos, principalmente en los aspectos comunes en la mente del administrador público, independientemente del país del caso. Por principio, la mentalidad del administrador es en todo lugar distinta, por ejemplo, al pensamiento del artista, porque se trata de una persona cuyo razonamiento es diverso diametralmente al de otras profesiones. Es importante apuntar que mientras el artista forma arbitrariamente “su” mundo, es decir, que lo modela y lo inventa, el administrador está sujeto a un

⁷ Richard, son of Nigel (1179), *The course of the Exchequer*, London, Thomas Nelson and sons LTD, 1950.

mundo real que condiciona y determina su comportamiento. De hecho, mientras el artista está dotado de una mente singular, el administrador lo está de una mentalidad universal. El administrador público puede desechar algunos elementos de su mundo, pero no muchos, ni aquellos otros que condicionan su labor, porque su mundo existencial está determinado por el principio de efectividad de sus actividades. Su labor opera en un universo que tiene que observar de una manera integral, habida cuenta de lo cual, soslayar elementos fundamentales provocaría una pérdida de calidad de trabajo. Ello obedece a que en la mentalidad del funcionario siempre está la búsqueda de lo “relevante”, porque es el criterio de relevancia lo que define principalmente la naturaleza de su trabajo.⁸ Por ejemplo, el administrador público francés debe observar simultáneamente su relación con el ministro y con el Consejo de Estado, porque el determinante esencial de su trabajo consiste en calcular los efectos posibles de su labor, es decir, procurar la buena marcha de la *policy* por la que aboga; así como por los cambios del gobierno que puedan estarse anunciando. Por su parte, la labor del funcionario británico basada en el criterio de relevancia radica en estar clara y fuertemente comprometido por la determinación de lo que es necesario, esencialmente en términos de tiempo para asistir al ministro, cuando navega en las olas cambiantes del proceso parlamentario y el ambiente administrativo.

Gran Bretaña escaló el piso de la práctica cuando la realidad demandó un tratamiento científico de la administración pública, que planteó no sólo el problema de “describir”, sino de “comprender”. Como lo explicó un estudioso —que se desempeñó originalmente como servidor público antes que convertirse en hombre de ciencia—, es menester que los hombres prácticos sean autores de manuales y guías, así como de libros de fondo que conviertan sus vivencias en

⁸ Sisson, C.H. (1959), *The spirit of british administration*, London Faber and Faber LTD, 1965. 2a. Ed., pp. 121-122.

principios teóricos. En efecto, su vivencia ocurrió en suelo muy conocido por los británicos, la India, donde recomendó que su administración pública se abriera a los conocimientos y avances de la materia mundialmente considerada, toda vez que se fundara una revista donde se plasmara ese progreso y el estado del arte. Pero lo más relevante fue la insistencia de Paul Appleby sobre la necesidad de comprender la situación administrativa del país, no sólo por medio de un método descriptivo, sino comprensivo, a efecto de lo cual es necesaria la generación de teoría porque el objeto de la administración pública es el bienestar social, dentro de un entorno democrático. La teoría es el vehículo no sólo de ese método de comprensión, sino de su construcción.⁹ Su Informe sobre la India refleja fielmente la falsedad de la dicotomía entre la práctica y la teoría, pues la primera sólo puede ser “socializada” de un modo sistemático cuando es transmitida, es decir, cuando se puede enseñar. Al efecto es menester convertir la vivencia personal (y social) del protagonista en principios transmisibles, con el propósito de que sirvan como guía a otros practicantes, como lo hicieron muchos servidores civiles británicos activos y en retiro a través con obras de proyección teórica.

Hay un modo estéril con el cual se visualizan, en forma antagónica, la práctica y la teoría, que en administración pública ha sido causa de mucha de su infecundidad científica. Esta antinomia ha motivado una división del trabajo entre “prácticos” y “teóricos” por vías separadas, en paralelo y aisladas. Cada cual con valores propios, de suyo insulares. Pues bien, Harold Laski, un hombre de pensamiento abstracto, un teórico de la administración pública y la política, estuvo tan ocupado en problemas “prácticos”, que no sintió descender de su pedestal cuando preparó el prólogo de un pequeño manual sobre el servicio civil, de cuyos miembros dijo que tienen pocos incentivos,

⁹ Appleby, Paul (1953), *Public administration in India: report of a survey*, New Delhi, Government of India, pp. 65-69.

estímulos escasos, y cuya tarea suele ser monótona y pesada.¹⁰ Es más, que la democracia no significa necesariamente que la carrera administrativa esté abierta al talento superior ni que los “altos” servidores civiles sean “grandes” funcionarios públicos. En fin, que los secretarios permanentes se empeñan muy poco en dotar de energía e imaginación la labor del ministro, al frente de su departamento.

De modo que el problema epistemológico axial en administración pública es su “autoconciencia”, es decir, saberse una entidad independiente, una disciplina definida como campo de saber con principios propios.¹¹ Si consideramos que una ciencia consiste en la producción de explicaciones sistemáticas, basadas en datos empíricos unidos lógicamente en forma de patrones regulares,¹² la administración pública tiene este talante.

Los fundadores del pensamiento administrativo británico

La autoconciencia suele asomarse en exposiciones encaminadas a dar solución a problemas puntuales, inmediatos e imperativos, tomando generalmente una forma preceptística, o apareciendo sencillamente como un memorial de advertencia o un manual operativo para los funcionarios. El enorme caudal de literatura administrativa producido entre los siglos VIII y XVII, fue dominada por este tipo de piezas. Aunque raros, aparecieron otros especímenes más abstractos, como el tratado de la tesorería de Richard, hijo de Nigel.

¹⁰ Laski, Harold (1945), Foreword. White, L.C., *A modern guide to the civil service*, London, University of London Press, pp. 3-4.

¹¹ Waldo, Dwight (1948), *The administrative State*, New York, The Ronald Press.

¹² Nagel, Ernest (1961), *The structure of science*, Indianapolis, Hackett Publishing Company, 1979, p. 5.

En este punto Gran Bretaña siguió la tradición señalada, adoptando la senda de la pedagogía administrativa. De modo que la historia del pensamiento administrativo británico inicia con el célebre libro de Henry Taylor sobre el estadista.¹³ En sus páginas, al parecer, es la primera vez que en el país se sistematiza el conocimiento de la administración pública británica, de tal modo que la idea de la simplicidad expuesta fue cambiando con el paso del tiempo, porque el enfoque usual de complejidad por medio del grado de organización, es decir, de diferenciación y especialización, dejó espacio a nuevas perspectivas. Es decir, el énfasis en la apreciación “impersonal” de la organización, comparte espacio con el plano “personal” patentizado por el servicio civil. Esta perspectiva, típica de Gran Bretaña, se debe al realce de sus servidores públicos profesionales y al libro emblemático del tema: *The Statesman*, obra de Taylor

Henry Taylor (1800-1886) fue un hombre preparado, incluso en idiomas como el griego y latín que aprendió en forma autodidáctica. Pero no fue menos relevante su carrera administrativa, como lo constata su larga trayectoria en la *Colonial Office*, la cual culminó en 1872. Distingue a Taylor la preparación de ese singular libro, cuyo género, sin ser desconocido en Gran Bretaña, fue más propio de las naciones latinas del continente.¹⁴ Sin embargo, por el hecho mismo, su obra fue considerada como una abogacía de Maquiavelo, el más relevante de los exponentes del género relativo a las guías del arte del gobierno. Antaño esa literatura formó parte de las obras de pedagogía política, típicamente representada por *El Cortesano* de Castiglione, pues se refiere a los altos funciona-

¹³ Taylor, Henry (1832), *The Statesman*, Cambridge, W. Heffer and Sons Limited, 1927.

¹⁴ Quizá la obra cumbre de las preceptísticas referentes al estadista sea el libro de Nicolás Donato (1760), *El hombre de Estado*, México, Tipografía Popular, 1904, tres tomos.

rios, es decir, “estadistas” en términos de Taylor.¹⁵ Sin embargo, los abundantes textos producidos hasta el siglo XVIII dejaron de aparecer luego de la Revolución Francesa, mientras que en Alemania los estudios cameralistas fueron los preponderantes. Gran Bretaña no fue ajena al influjo de ese género, como es observable en el texto de Thomas Elyot, *The Boke named the Governour* (1531) y el *Basilikon* de James I (1599), así como en el trabajo de Francis Bacon titulado *De Augmentis*, a quien Taylor rinde tributo al principio de su obra. Incluso, el hecho de que pensadores italianos como Maquiavelo y Guicciardini fueran traducidos al inglés, prueba la existencia de personas interesadas en el tema.¹⁶ Existió un texto español de la época de Maquiavelo y Guicciardini, publicado también en Francia, Italia y Alemania, que debemos destacar por su edición inglesa con largo título: *A very briefe and profitable Treatise declaring howe many counsels, and what manner of Counselers a Prince hay will governe well ough to have*. W. Seres, London 1570. Se trata de Fadrique Furió Ceriol (1549), *El Concejo y Consejeros del Príncipe*.¹⁷ No obstante, en el país las guías de este tipo fueron más abundantes en comercio y farmacia, que en gobierno.

Taylor prepara pues un tratado de pedagogía administrativa, inspirándose por principio en el pensamiento de Bacon, quien propone la formación de los hombres de Estado con base en el estudio de la historia, los discursos de *policy* y las lenguas. Taylor se detiene en el tema de la historia, pues en ella observa el carácter peculiar de cada época, la situación de las sociedades y las causas de las revoluciones [...]¹⁸ Célebre es su frase acerca de que la esencia del estadista radica en la

¹⁵ Laski, Harold, Introduction. Taylor, *op. cit.*, Cambridge, W. Heffer and Sons Limited, 1927, pp. XXI-XXIV.

¹⁶ *Ibid.*, pp. XXIV-XXV.

¹⁷ Furió Ceriol, Fadrique (1549), *El concejo y consejeros del príncipe*, Valencia, Institución de Alfonso El Magnífico, 1952.

¹⁸ Taylor, *op. cit.*, pp. 3-5.

ejecución de las medidas políticas. La capacidad para realizar esta tarea emana del estudio de la historia, pero también del examen de los expedientes administrativos y del dominio del arte del debate. En fin, caracteriza al estadista su disciplina mental, su capacidad de resolver problemas y el aquilatar las cualidades graduales de otros.¹⁹ Todo ello se resume en su concepto “conciencia”, es decir, la facultad para adecuar su grado de responsabilidad en los negocios públicos. En otras palabras, evitar el descuido de los grandes deberes por atender las minucias, y prevenir la pérdida del sentido vital de su responsabilidad en pro de la acción, no de la inacción. De modo que, conciencia es la capacidad de anticipar las opiniones de otros. En fin, el carácter del estadista radica en la más importante de sus cualidades, a saber, que en función del alto servicio del Estado él actúa a través de otros.

No podemos olvidar un texto decimonónico muy representativo de la parte de la Gran Bretaña, anclada a los ancestrales dogmas de la descentralización. En efecto, cuando arrancaba la segunda mitad del siglo XIX, Toumlin Smith condena la centralización y glorifica el autogobierno británico. De manera que lo más destacado es el esfuerzo de su autor por distinguir ambos sistemas de un modo tan radical, que no deje duda de sus diferencias, abismales por cierto. La centralización evoca la idea de aquellas medidas adoptadas desde un centro metropolitano, en tanto que el autogobierno local se refiere al management de los asuntos de “algunos” o de “pocos”, es decir, la localidad distrital. El autogobierno local es el régimen bajo el cual un gran número de mentes conoce la mayoría de las materias que tiene en mano, y tiene una gran oportunidad de conocerlas aún más; que teniendo un gran interés de trabajar adecuadamente, posee el management de esas materias,

¹⁹ *Ibid*, pp. 11 y 47.

o bien, su control.²⁰ En contraste, la centralización es el vasto sistema de gobierno bajo el cual un pequeño número de mentes conoce poco las materias que tiene en mano, y tiene una exigua oportunidad de conocerlas más; que teniendo limitado interés de trabajar adecuadamente, posee el management de esas materias, o bien, su control.

Ambas posturas, una que se afana por acreditar un gobierno ancestral, la otra avizorando tiempos nuevos donde la administración pública desempeñará un papel principal; son el preámbulo del pensamiento administrativo que modesta pero decididamente pondrá a Gran Bretaña en el mapa administrativo mundial.

²⁰ Smith Toumlin, Joshua (1851), *Local self-government and centralization*, London, John Chapman. Edición facsímil: Elibron Classics, Adamat Media, 2005, p. 17.

CAPÍTULO 8

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRITÁNICA EN EL SIGLO XX

La asunción de autoconciencia sobre la administración pública en Gran Bretaña como ciencia es tardía, pues desde medio siglo atrás la revolución industrial, la modernización gubernamental, la ampliación de los programas sociales y la intervención del Estado en la economía, habían provisto suficiente material para sus potenciales estudiosos. La ciencia de la administración pública británica nació con el siglo xx. Un núcleo de sus representantes forjó lo que, con peculiaridad británica, Rosamund Thomas llamó “la filosofía británica de la administración”. Sin embargo, esta agrupación, cuyos integrantes efectuaron sus actividades principalmente entre 1900 y 1939, no incluye al pensador administrativo británico más relevante de la época: W. H. Moreland, después del cual, los autores más destacados durante la primera mitad del siglo xx y del actual, han sido F. Merson, Richard Warner, E.N. Gladden, S.N. Finer, R.J.S. Baker, A. Dunsire, Peter Self y F.F. Ridley, además de Laski, Herman Finer y Robson.

Hay que destacar que Gran Bretaña cuenta con instituciones administrativas similares y equivalentes a las del continente europeo, y que incluso, muchas de ellas tienen un origen común. Por lo tanto, es menester indagar la singularidad del desarrollo de las ideas correspondientes a esas instituciones,

el cual contrasta con la forma como ocurrió en el continente. Cuestiones como éstas llevaron a decir a F.F. Ridley, en lo que corresponde a teoría de la administración pública: “Gran Bretaña era un país académicamente subdesarrollado.” Lo anterior explica, pues, la paradoja del pensamiento administrativo británico situado entre la correspondencia con su realidad administrativa y la inexplorada relación con los progresos de la ciencia de la administración europea.

Las consideraciones precedentes sirven para comprender la peculiaridad del pensamiento administrativo británico. Quizá lo que más resalta es que, habiéndose desarrollado dentro de la tradición continental de la ciencia de la administración, eventualmente se le podría considerar como marginal en su evolución. Ocurrió que en un principio las ideas administrativas sembradas en Gran Bretaña produjeron frutos muy diversos a los productos intelectuales en los países continentales, donde las especificidades nacionales fueron atemperadas por el contacto geográfico, mientras que allá el aislamiento propició un cúmulo de ideas matizadas por la adaptación de conceptos del exterior. Paralelamente, esta singularidad fue reforzada por el carácter insular del pensamiento administrativo británico, el cual, mezclando ciencia y ética, originó un haz de ideas que fue llamado “filosofía de la administración”.

El Círculo de Londres

Esa concepción no constituye una escuela de pensamiento, sino un conjunto de ideas administrativas con afinidades deliberadamente construidas por Thomas. Se trata, pues, de un número de pensadores cuya actividad académica es diversa, y que agrupa a Richard Haldane, Graham Wallas, William Henry Beveridge, Oliver Sheldon, Lyndall Urwick y Charles Stamp.¹ De suyo,

¹ El grupo no incluyó a Harold Laski, y Sidney y Beatrice Webb, cuyas contribuciones similares a los personajes mencionados, lo pudo haber enriquecido.

esta conjunción de personalidades implica inherentemente la imposibilidad de formar una escuela y un *sprit de corps*, produciendo una inevitable fragmentación de ideas administrativas recogidas no por una disciplina, sino desde una variedad de campos del saber como la economía, historia, ingeniería, sociología y filosofía. Se trata de un conjunto de conspicuos activistas de la administración pública cuyos conceptos, además de emanar de formaciones académicas sólidas, proceden del ejercicio práctico. En más, quizá exista en sus trabajos cierta renuencia a la formulación teórica, junto con una inclinación práctica evidente. De aquí que sea observable cierta “simplicidad” en sus escritos, preñados más de descripción y actitudes subjetivas, que de análisis sistemático riguroso.² En ello obró decisivamente que su activismo se ejerciera en una variedad de instituciones como la *Society Civil Servants*, *British Association for Advancement of Science* e *Institute of Public Administration*; así como que ese fructuoso activismo se realizara en las empresas industriales y el *Institute of Industrial Administration*, donde brillaron principalmente Urwick y Sheldon. En nuestro entender, todos ellos más bien forman el Círculo de Londres

Por todo lo dicho es necesario tener alguna noción de sus biografías administrativas. Haldane fue un destacado funcionario público en cuya carrera sobresale haber fungido como secretario de Estado para la Guerra, toda vez que presidió la Comisión de reforma administrativa que lleva su nombre (1918). Wallas fue catedrático de ciencia política y en 1923 adquirió la distinción de profesor emérito, toda vez que formó parte de la Real Comisión del Servicio Civil. Beveridge, antiguo servidor civil, también destacó en las tareas académicas, ocupó la dirección de la *London School of Economics* y ejerció la docencia en Oxford, y diseñó el seguro social británico. Stamp ejerció principalmente las actividades académicas: fue

² Thomas, Rosamund (1970), *The british philosophy of administration*, Cambridge, Centre for Business and Public Sector Ethics, 1989, pp. 22-23 y 27-28.

presidente del mencionado plantel londinense, y como Haldane, también presidió el Instituto de Administración Pública. Lyndall Urwick fue un estudioso de la administración privada, así como director del *International Management Institute* y vicepresidente del *British Institute of Management*. Finalmente, Sheldon cultivó el estudio de la administración privada, para la cual escribió su obra más conocida: *The philosophy of management*, publicada en 1930.

Su activismo dio vida, de la misma manera, a instituciones tan relevantes como la *London School of Economics* donde Wallas, Haldane y Beveridge colaboraron con la *Fabian Society*, en la cual militaban Sidney y Beatrice Webb. Allí, Wallas fue profesor y Stamp estudiante, mientras que Beveridge fungió como su director.³ Incluso, Urwick inició allí un doctorado extra muros que tuvo que interrumpir en 1914, por haberse enlistado en el ejército. Contrastan con ellos los grandes autores norteamericanos que fueron profesores de tiempo completo, como W.F. Willoughby, Dwight Waldo y Herbert Simon.

Sin embargo, el punto de reunión de todos los esfuerzos fue la Universidad de Londres, donde muchos de ellos profesaron cátedra, y en la que se produjeron los primeros textos de administración pública en los cuales se perfilan los principios de la nueva disciplina. Destaca George Thomas Reid, egresado de la Universidad (1906-1908), cuyo libro sobre la historia de la administración pública inglesa, publicado en 1916, quizá sea el primero en el siglo xx.⁴ Descuella, asimismo, una tesis de grado de buena hechura, que por motivo de su alta calidad fue publicada en 1916. Su tema trata, ni más ni menos, la administración pública en la India antigua.⁵ Su autor, Pramathanath

³ *Ibid*, pp. 29 y 30.

⁴ Reid, G.T. (1913), *The origen and development of public administration in England*, London, MacDonald and Evans.

⁵ Banerjea, Pramathanath (1916), *Public administration in ancient India*, London, McMillan and Co.

Banerjea, fue profesor en la India y miembro de la Royal Economic Society de Gran Bretaña.

Entre los miembros del Círculo de Londres destacan dos personajes por haber producido una obra administrativa más extensa y completa, la cual, si bien no trató específicamente de la administración pública, sino de la gerencia de negocios, no por ello deja de ser importante, toda vez que tuvo un influjo en aquella otra administración. Ellos son Oliver Sheldon y Lyndall Urwick.

Sheldon sistematizó la voz *management* en Gran Bretaña y produjo la primera obra relativa al tema, titulada como lo advertimos: *The philosophy of management* (1923).⁶ Inspirado en esta obra, de la cual toma una frase feliz referida al desarrollo reciente del *management* como una profesión, el pensador administrativo estadounidense Leonard White formuló su famosa definición de “administración pública como el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”.⁷ White, quien al asumir esta opción marcó el camino que siguió la administración pública estadounidense por cuatro décadas, explicó que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su fase “managerial”. Sheldon fue pionero en comprender un fenómeno inherente a la revolución industrial, junto con Fayol y Taylor, y merece con ellos ser reconocido como uno de los fundadores de las disciplinas gerenciales. Su singularidad y gran aporte consiste en observar que la industria no se restringe a su aspecto mecánico, es decir, que no es meramente una máquina, sino una forma de asociación de vida humana compleja. De modo que su verdadera interpretación está

⁶ Sheldon, Oliver (1923), *The philosophy of management*, New York, Pitman Publishing Corporation, 1965.

⁷ White, Leonard (1926), *Introduction to the study of public administration*, New York, The McMillan Co., p. 2.

representada por el pensamiento, objetivos e ideales del ser humano, no por la maquinaria.⁸

La industria fue creada para satisfacer las necesidades de la vida humana en sus aspectos físico, mental y moral, de manera que el objeto del *management* consiste en convertir a la industria en efectivamente humana y personificar una forma del esfuerzo conjunto de los hombres en pro de un objetivo compartido, toda vez que están movidos por una razón común. Para lograr este objetivo es necesario un móvil y un ideal, así como la dirección y la coordinación, y el trabajo y la cooperación humana. Por lo tanto, el *management* no tiene un fin o motivo por sí mismo; si el móvil de la industria es primordialmente el beneficio como un servicio a la sociedad, el *management* se entroniza y se legitima de tal modo, y el futuro de la industria descansa en sus manos. El *management* es concebido como un suceso social de índole económica, porque opera en y desde los procesos industriales e influye desde su *locus* a la vida humana.

Lyndall Urwick se distingue como continuador conspicuo de Henri Fayol, quien fue el principal inspirador de su libro más célebre, *Elements of administration*, publicado en 1942.⁹ Su contribución más relevante consiste en su exitoso esfuerzo por escalar el ideario de Fayol. En efecto, partiendo de la distinción de dos fenómenos distintos dentro de la “previsión” (*prévoyance*) conceptuada por Fayol, Urwick encuentra diversidad entre pronosticar y planear. A partir de esta diferenciación, apunta que pronosticar conduce al plan, así como la organización tiene como objeto la coordinación, y el mando deriva en el control. A través de estas ideas, Urwick fue más allá de Fayol al trascender el concepto cíclico del proceso administrativo, para desarrollar en su lugar la idea de un movimiento relacional de conceptos pares lógicamente entramados. La idea de los pares

⁸ Sheldon, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁹ Urwick, Lyndall (1942), *The elements of administration*, New York and London, Harper and Row Publishers, sin año.

conceptuales es que el primer elemento es la causa, y el último la consecuencia. Se pronostica para planear, se organiza para coordinar y se manda para controlar; toda vez que el plan supone el pronóstico, la coordinación la organización y el control el mando.

No es menos célebre un artículo anterior —desarrollado con base en una conferencia sustentada en 1933—, que constituye uno de los puntales de un texto bíblico de la década de 1930, que prolongó la influencia de Urwick por tres decenios. Su ensayo “Organization as a Technical Problem” es uno de los trabajos más significativos sobre las organizaciones, cuando este campo del saber estaba en su infancia.¹⁰ La formulación de las parejas conceptuales son aquí formuladas de manera preliminar, pero de un modo claro. Entre sus páginas se pueden apreciar puntualmente algunas observaciones sobre la administración pública británica, la primera cuando trata los cargos de secretario privado (*private secretary*) y de asistente ejecutivo (*executive assistant*) como puestos de *staff*, y posteriormente al abordar sus problemas de coordinación por motivo de la proliferación de comités.

Como lo podremos constatar enseguida, entre 1900 y 1939, sí existió una *teoría* británica de la administración pública, misma que hoy en día existe, y mañana existirá. Antes debemos anotar que los progresos científicos británicos trascendieron al país, para realizar un primer acercamiento de los estudios administrativos en los Estados Unidos. En efecto, en la década de 1930 se seguía con interés lo que estaba ocurriendo allá, lo que originó un artículo de Harvey Walker cuya finalidad fue la comparación del estudio de la disciplina entre su país y los Estados Unidos.¹¹

¹⁰ Urwick, Lyndall (1937), “Organization as a Technical Problem”. Gullick, Luther and Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science of Administration*, New York, Augustus M. Kelly Publishers, pp. 75 y 83-84.

¹¹ Walker, Harvey (1933), “An American Conception of Public Administration”, *American Political Science Review*, January.

Hay que hacer notar que Harold Laski —junto con el matrimonio Webb— no formaron parte de la “filosofía británica de la administración”, con la cual contrastaban diametralmente, por su visión “radical” en el entender de Rosemund Thomas. Sin embargo, son parte conspicua del Círculo de Londres. Tampoco Thomas consideró a otro notable pensador, Herman Finer, cuya influencia en el estudio de la administración pública en Gran Bretaña y los Estados Unidos fue enorme.

Harold Laski fue uno de los filósofos políticos más respetados en su época, y lo sigue siendo hoy en día, luego de haber pasado muchos años de su fallecimiento. Una de sus obras principales trata del Estado desde sus más diversos aspectos políticos, sin descontar el tratamiento de la economía.¹² Pero destaca principalmente por un amplio y sesudo examen de la administración pública británica. Ciertamente, Laski dedicó un número muy grande de páginas al tratar la administración pública, dentro de los problemas del Estado. Partiendo del hecho de que en Gran Bretaña es vigente el régimen parlamentario, explica que, cuando el gabinete formula una *policy* aceptada por el Parlamento, enseguida es necesario implementarla. Este es el origen de una función del ejecutivo, que consiste en coordinar e inspeccionar la administración del Estado.

A partir de ese punto se interroga sobre el mismo problema que suscita un planteamiento entre todo profesante de la administración pública de su época, a saber: cómo se debe distribuir la totalidad de asuntos y tareas, entre los diversos ministerios. Debido a que no existe un sistema rígido de categorías sobre el cual se puedan agrupar los asuntos, piensa que, aludiendo una bifurcación más amplia, pueden separarse con base en dos criterios: distribución por personas o distribución por servicios. Desecha al primer sistema por encontrarle por defecto que pretende proveer a cada clase de personas con una

¹² Laski, Harold (1925), *Grammar of politics*, New Haven, Yale University Press, 1929, pp. 368-369.

variedad de servicios, especializados por su naturaleza, problema que se duplicaría en cada uno de los ministerios.¹³ Opta por el segundo, que se representa en ministerios especializados, es decir, uno de defensa nacional, otro de instrucción pública y uno más de sanidad, por dar tres ejemplos. Concluye diciendo, en fin, que el argumento a favor de la organización ministerial con base en servicios es evidente.

Acto seguido, Laski se plantea el problema relativo a una órbita funcional bien definida de los ministerios, la cual refiere inherentemente los problemas de su organización y dirección. Por cuanto a la primera existen cinco principios que deben ser observados. El primero es que debe haber un ministro responsable de la labor de su departamento ante el Parlamento, el segundo, que debe encontrarse en cada ministerio una fiscalización financiera adecuada.¹⁴ El tercer principio demanda que en el seno de cada ministerio haya una comisión parlamentaria con la cual establecer relaciones continuas y ordenadas, en tanto que el cuarto refiere la tarea de estructurar una organización bien definida de la cooperación interministerial para la resolución de problemas comunes, como ocurre con *Board of Trade* (Junta de Comercio) y el Ministerio del Trabajo. En fin, el quinto principio entraña la necesidad de estructurar un sistema de investigación y estudio.

Hay que decir con énfasis que la mayor parte de los tratados de administración pública privilegian lo “administrativo” de la misma, dejando en segundo lugar “lo público”. Laski no lo hace, porque cree que es relevante que exista una relación directa del público con el poder ejecutivo en su actuación

¹³ Laski pone como ejemplo un ministerio que se ocupará de los niños, otro de los desocupados, otro de las personas de la tercera edad y uno más de los retirados de la marina y del ejército, y así, sucesivamente, cada uno ocupado en satisfacer las necesidades de una categoría social. *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, pp. 369-370.

administrativa.¹⁵ Porque siendo este sector un amplio campo muy propicio para nuevas experiencias, en tal punto los gobiernos han sido más conservadores que en otros ramos de su actividad. En este ámbito su actitud envuelve una órbita secreta, más propia del imperio de la burocracia, que de un Estado democrático, cuando sus principios son muy sencillos, comenzando por la conveniencia de consultar la mayor parte de los intereses que afecta su actuación, no ciñéndose meramente a las reglas, sino interpretando las voces de esos intereses.

Por su parte, Herman Finer es autor de una frase célebre: “gobierno es política más administración”, cuya explicación es la siguiente: uno de los actos plenos de gobierno consiste en imponer el deseo o la voluntad de unos individuos o grupos, al comportamiento de los demás, o bien, a toda la sociedad. El deseo o la voluntad pueden emanar de una mente o surgir espontáneamente de muchas de ellas, o de una minoría. El propósito del gobierno es convertir todos los deseos o voluntades en un comportamiento autorizado y dirigido a aquellos que viven en ese ámbito que se llama Estado. Consiguientemente, el gobierno se divide estrictamente en dos partes generales, que Finer dice son diferenciables entre sí, si no incluso, hasta completamente separables: el proceso político y el proceso administrativo. El primero comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, para hacer que las lealtades populares se orienten al establecimiento de una ley o una convención socialmente aceptada, o cuando menos, simplemente consentida. Esto entraña simultáneamente el estímulo de una organización social capaz de hacer sacrificios directos e indirectos de tiempo, dinero y gasto, como el establecer recompensas y limitaciones personales necesarias en pro de la voluntad más general. El resultado del proceso es la formación de un reservorio de

¹⁵ *Ibid*, p. 375.

voluntad social y de poder.¹⁶ Por su parte, la administración es el empleo de ese reservorio mediante un servicio público apropiado, así como medios mecánicos, espacio territorial y métodos, con la finalidad de proveer servicios gubernamentales para quienes están sometidos a la autoridad del Estado.

Por cuanto a la importancia de la política y la administración con respecto al bienestar cívico, la primera tiene con mucho la preferencia, de manera que la maquinaria administrativa es subordinada a la fase política del gobierno. “Y así debe ser”, por la razón de que la política determina la voluntad y la función, lo que es más importante que el aparato administrativo. Finer señala con énfasis que primero está la voluntad, después la función y mucho después la administración. Así definida, y posicionada, Finer entiende a la administración pública como la aplicación de una discrecionalidad limitada, entendida ésta como una actividad casi libre en su carácter y voluntad. De modo que la administración pública es un reflejo de las reglas políticas, un recipiente con un exiguo contenido discrecional dependiente de la responsabilidad de los amos políticos. Sin embargo, el hombre político no debe minimizar la administración, porque es un equívoco pensar que ella no pueda beneficiar ni perjudicar tanto como puede hacerlo un acto, una omisión o un error de juicio en una decisión política.¹⁷ Esto da un sentido de proporción sobre la administración pública, del cual Finer afirma haber llegado a ciertas conclusiones en sus estudios sobre administración que no le permiten despreciarla, así como no supervalorarla ante el proceso y aparato gubernamental, origen de otras inexactitudes.

Grandes son las contribuciones de los pensadores administrativos examinados, pero ninguno se propuso tratar a la

¹⁶ Finer, Herman, (1934), *Theory and practice of modern government*, New York, Henry Holt and Company, 1949. Revised edition, pp. 7-9.

¹⁷ *Ibid.*

administración pública como ciencia. Este es el gran mérito de W.H. Moreland.

W.H. Moreland: la construcción epistemológica de la administración pública británica

Parece que fue hasta la publicación del artículo titulado “La Ciencia de la Administración Pública”, de William Harrison Moreland, que Gran Bretaña había permanecido al margen del estudio de la administración pública como disciplina científica. Es decir, que antes de ese trabajo, ningún británico se había ocupado en la construcción epistemológica de ese campo del saber, de un modo similar a como se había realizado en Francia, Alemania, España o los Estados Unidos, además de algunos países iberoamericanos, desde tiempo atrás. El escrito, que apareció publicado en la *Quarterly Review* en 1921, patentiza en todo caso que Gran Bretaña es uno de los países que comenzó a desarrollar la disciplina más tardíamente, y que el esfuerzo de crear una academia para remontar la situación no sólo requirió ser redoblado, sino tenaz. Como lo adelantamos, Moreland (muerto en 1938) vivió parte de su fructuosa existencia en la India, donde fue integrante del servicio civil. En los libros precitados se hace notar que Moreland es “indian civil servant” y “late of the indian civil servant”, toda vez, que para 1920 ya se había jubilado como servidor civil.

Moreland no fue un lobo solitario en la Gran Bretaña de su tiempo, cuando el Círculo de Londres animadamente producía ideas administrativas como efecto de su activismo individual e institucional, pero no obra científica. Su escrito, a pesar de la ambientación británica organizativa donde se concibió, parece hecho fuera del país si de las categorías se trata. En este campo, incluso, no sólo es avanzado en su tierra natal, sino en el mundo entero, pues muchas de sus ideas administrativas fueron desarrolladas antes que en los Estados Unidos o Francia. Poco después de la publicación de su artículo

cimero sobre la ciencia de la administración pública, F. Mer-son seguiría sus pasos estrechamente para enaltecerla como un campo del saber científico.

La India fue, en fin, el laboratorio primigenio donde Moreland experimentó y aprendió de administración pública, como otros muchos servidores civiles británicos. El dato es significativo porque fue Moreland quien dio inicio al estudio científico de la administración pública en Gran Bretaña, no teniendo más antecedente vital y académico que la India, la cual fue, asimismo, el tema dilecto de sus libros. Como miembro del servicio civil se desempeñó como director de impuestos y registro predial. De aquí que buena parte de sus libros versen sobre ese país, al cual dedicó su escrito *India at the death Akbar*, cuyo capítulo segundo está dedicado a la administración pública.¹⁸ Sus reflexiones, parte importante de ellas dedicadas a la economía, y en especial a las finanzas, lo llevaron a explorar la centralizada administración imperial de los impuestos públicos. Pero particularmente llama la atención el capítulo II, el cual trata de la administración general del país, así como los problemas de seguridad y comercio. Allí mismo define a la administración como la organización y los métodos con los cuales un Estado se esfuerza en alcanzar sus objetivos. De aquí que su naturaleza, en cada tiempo dado, radique en los objetivos que se plantea lograr.

En la India de Akbar los dos objetivos primarios fueron la guerra y la seguridad interior, estimulando que la administración imperial se configurara con base en la obtención de ingresos.¹⁹ El tema financiero había sido su interés primordial tiempo atrás, como es observable en una obra dedicada a la administración de los ingresos en la India de su tiempo,

¹⁸ Moreland, W.H. (1920), *India at the death Akbar: economic study*, London, McMillan and Co. Versión facsímil: New Delhi, Low Price Publications, 1995.

¹⁹ *Ibid*, p. 31.

cuyo origen fueron los cursos brindados por Moreland a los novicios del servicio civil, pues en su opinión, la administración financiera es la materia fundamental de su ejercicio profesional.²⁰ Sus conocimientos sobre administración pública fueron muy vastos, como se observa en un artículo publicado en 1929, donde explora la literatura económica hindú de la antigüedad y en el cual apuntó que el célebre libro de Kautilya, *Arthashastra*, es un tratado de administración pública que ofrece luces sobre temas agrícolas, comerciales e industriales de entonces (siglo IV a.C.).²¹

Moreland hace saber, que antes de comenzar su escrito sólo encontró en su país estudios prácticos de administración, pero ningún tratado de teoría.²² Entonces, asume la tarea histórica de escribir el primer trabajo teórico sobre la administración pública en Gran Bretaña y fundar así la ciencia de la administración en su país. Su tarea es posible porque los tiempos en que vive están cambiando, principalmente por los avances en el desarrollo de la sociedad y la economía, produ-

²⁰ Moreland, W.H. (1911), *The revenue administration of the United Provinces*, McMillan and Co., New Delhi, Renaissance Publishing House, 1984, pp. I-III. Versión facsímil.

²¹ Moreland, W.H. (1929), "Recent Work in Indian Economic History (1905-1928)", *The Economic History Review*, vol. 2, num. 1, (Jan., 1929), pp. 130-136. Published by: Blackwell Publishing on behalf of the Economic History Society. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2589878>.

²² Los estudios a los que se refiere son los siguientes: Informe del Comité de Maquinaria Gubernamental, 1918; Reporte de la Comisión Real del Servicio Civil, 1914; Informe de esta misma Comisión sobre los servicios públicos en la India, 1915; Reporte del Comité del Programa de Exámenes para la Primera Clase del Servicio Civil, 1917; Informe del Comité de Organización y Asesoramiento de las Oficinas Gubernamentales, 1919; Informes del Gabinete de Guerra, 1918-1919. Hay que comentar que de esta lista de documentos dada por Moreland, los dos primeros son obra de grupos de trabajo encabezados por Haldane. Hace referencia, asimismo, a dos obras: *Gobierno local y central* de Percy Ashby (1906), e *Industria y comercio* de Alfred Marshall (1919). Moreland, W.H. (1921), "The Science of Public Administration", *Quarterly Review*, vol. 235, p. 413.

ciendo mudas que al mismo tiempo propician la emergencia de nuevos deberes del Estado bajo el impulso de las demandas en pro de la nacionalización de los ferrocarriles, las minas y otros sectores de la economía.

Moreland explica por qué la ciencia de la administración tardó en aparecer en la Gran Bretaña, pues las razones de la escasez de literatura sistemática están a la vista: los éxitos de los administradores públicos fueron logrados en países distantes y pasaron casi inadvertidos en Occidente, toda vez que los británicos han estado familiarizados inmediatamente con la oficina postal, el recaudador de impuestos y ocasionalmente con algún inspector, pero muy poco con el gobierno central. Sin embargo, lo más sorprendente fue que los hombres capacitados que lo han dirigido, no han caído en la tentación de revelar los principios de su arte. No es menos insólito saber que el campo de la ciencia de la administración pública está nítidamente definido, principalmente cuando se toman como referencia las relaciones existentes entre *policy* y administración. En efecto, en tanto la *policy* decide sobre los objetivos a lograr, la administración pone la *policy* en ejecución, es decir, hace las cosas.²³ De modo que la ciencia política trata esencialmente con los medios por los cuales la *policy* es formulada, mientras su pariente, la ciencia de la administración pública, comienza donde aquella otra termina. La diferenciación es conceptual, porque los administradores pueden opinar sobre la *policy* y los estadistas estar empleados en la administración, toda vez que estos hechos sirven para patentizar la necesidad de un claro reconocimiento de esa distinción. De hecho, los estadistas cumplen la doble función como políticos y administradores porque un ministerio es esencialmente un organismo administrativo, al mismo tiempo que tiene una gran actividad en la hechura de la *policy*.

²³ *Ibid*, pp. 413-414.

Como Moreland, F. Merson también está consciente que desde tiempo atrás en los ámbitos de la administración pública se fue tomando conciencia de la necesidad de establecer principios que guíen la actividad de los servidores públicos. Al respecto, el Instituto de Administración Pública había colaborado principalmente abordando el estudio de los medios de la acción administrativa en la organización social, en consonancia de la complejidad del Estado moderno.²⁴ Ello obedece a que la administración pública no puede continuar bajo el dominio del oportunismo que caracteriza a Gran Bretaña, desde finales del siglo XIX. La primera obligación consiste, entonces, en definir el ámbito propio de la nueva ciencia de administración pública, y habiéndola definido de tal modo, pasar al examen de los métodos de estudio científico que son aplicables a la materia. Hasta que se haya hecho esto, Merson cree no se podría proclamar que exista una ciencia de la administración pública.

Si la administración pública es estudiada científicamente, ello producirá un conocimiento derivado de las realidades de todos los Estados del planeta, no sólo del Imperio británico. Pero será necesario que los administradores y teóricos dejen de publicar sus enfoques sin relación con una ciencia de la administración pública definida, porque de otro modo faltará a sus contribuciones esa calidad que emana de la comparación y comunicación del conocimiento. Cuando se defina el ámbito de la ciencia de administración pública claramente, entonces habrá un paso decisivo hacia su crecimiento y un gran avance en la literatura sistemática sobre la teoría de una materia de la que mucho se necesitaba.²⁵ J.S. Mill tiempo atrás habló de una clase formada por funcionarios públicos profesionales cuya labor es ayudar a cada ministro, con base en su experiencia, en

²⁴ Merson, F. (1923), "Public Administration: a Science", *The Journal of Public Administration*, vol. 1, p. 220.

²⁵ *Ibid*, pp. 225-226.

los negocios de su cartera. Pero el servicio público no puede reclamar la dignidad de una profesión a menos que practique un tipo de conocimiento que se encuentra solamente en la ciencia de administración pública.

Tardíamente, pero en Gran Bretaña se tenía un acopio sustancioso de saber administrativo, toda vez que dos breves trabajos abordados establecieron los primeros principios de la administración pública en el país.

CAPÍTULO 9
INCORPORACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA BRITÁNICA AL ÁMBITO
ACADÉMICO MUNDIAL

Con frecuencia, la prosperidad, trascendencia y repercusión de una disciplina cultivada en un país, depende de su capacidad de superar el “parroquialismo” y de su aptitud de adaptación universal. La limitación más grande del *cameralismo* alemán fue su vigencia dentro del entorno germánico, es decir, su cultivo privativo en los países de lengua teutónica, con la excepción de algunas traducciones al francés y al español que no lograron sembrar raíz en la localidad. Fue sólo hasta principio del siglo xx que se le comenzó a estudiar por autores extranjeros y se pudo insertar en el concierto disciplinario mundial.

Gran Bretaña pudo tener una ciencia de la administración pública igual a la desarrollada en ambos lados del Atlántico, merced a la adopción de los progresos extranjeros y su propia contribución en el exterior. Este proceso se acrecentó en el periodo inmediato a la posguerra, cuando surgió un vigoroso esfuerzo académico a favor del desarrollo de la ciencia de la administración pública en el país. El camino que se siguió fue el trazado por Moreland, aunque sin contactos intelectuales aparentes. En este esfuerzo académico destaca un nutrido grupo de profesores, todos ellos de gran valía: William Robson, Richard Warner, E.N. Gladden, S.E. Finer, A. Dunsire, Peter Self, R.J.S. Baker, F.F. Ridley, R.G.S. Brown y D. R. Steel.

Proceso de maduración del pensamiento administrativo británico

Richard Warner

El suelo británico había dejado de ser un país donde se practicaba extensivamente la administración pública como un arte, y que allí se hiciera gala y lisonja del hecho; y si bien no es cierto que esto sea necesariamente un motivo de orgullo, la verdad es que nunca lo ha sido tampoco de oprobio. A principio de la década de 1920, Moreland y Merson demostraron claramente que los británicos podían y debían hacer más que arte administrativo, y elevarse a la construcción científica. Y que los autores se sintieran satisfechos de ello. Varios años después, un desconocido pensador administrativo refrendó ese buen ánimo y, llevado más allá, en 1947 publicó: *The Principles of Public Administration*. Su autor, Richard Warner, igual que Moreland, no es reconocido entre los especialistas británicos, y obviamente, tampoco fuera de la isla. Se trata de un libro cuya importancia no puede ser exagerada. En primer lugar, la obra contribuyó a seguir disipando el silencio existente acerca de la administración pública como disciplina científica. En segundo lugar, el texto se encamina a conceptualizar epistemológicamente ese campo del saber a partir de la formulación de sus “principios”. No podemos obviar el comentario del subtítulo, de suyo sugestivo, por el cual se enuncia que el libro es un estudio de las mecánicas de la acción social. El autor —del cual no hemos podido tener noticia alguna sobre su biografía— fue un conocedor profundo de su tiempo histórico, así como de la literatura administrativa de entonces, globalmente considerada, pues su obra invoca las fuentes bibliográficas conocidas de autores norteamericanos, así como de pensadores franceses y de otras nacionalidades.

Todo apunta a que la obra de Warner no pasó desapercibida en su tiempo, como lo constata la reseña bibliográfica

elaborada por Norman Wengert en 1947, la cual, aunque corta y escueta, sintetiza el contenido del libro y deja ver su importancia. Wengert no deja pasar por alto las diferencias entre las administraciones norteamericana y británica, sobre todo por el escaso tratamiento de temas como el presupuesto y la organización, y el énfasis puesto en las tradiciones del servicio civil.¹ Empero, se puede objetar a Wengert haber desmayado en la esencia del escrito: su ánimo científico. La obra también llamó la atención de William Robson, quien la abordó junto con otras más de autores británicos y norteamericanos, en forma de breve reseña. Robson muestra respeto por el trabajo de Warner, principalmente por su concepto “principio”, así como por su clasificación, pero le refuta su desagregación —incluso con decimales— y el desorden evidente que deriva de mezclar en ellos declaraciones históricas, factuales, normativas y analíticas, junto con doctrinas constitucionales y máximas legales, sin establecer diferencias entre ellos. Sin embargo, el libro no gustó en nada a Robson, al grado de afirmar que sería peligroso recomendarlo a los estudiantes de política o a los funcionarios públicos que desean conocer sus respectivas profesiones.² Me parece exagerada la posición de Robson, pues una vez leída la obra de Warner, resulta mucho más útil que peligrosa. El peligro más bien radica en descalificar dogmáticamente los libros bajo perspectivas inquisitorias, como la adoptada por Robson.

Los principios que animan el trabajo de Warner son los siguientes: de dirección política, de responsabilidad pública, de necesidad social, de eficiencia, de organización, de relaciones públicas, de evolución y progreso, y de investigación. El autor asegura que a mediados del siglo xx, después de dos centurias

¹ Wengert, Norman (1948), review: Warner, Richard, *The principles of public administration*, *American Political Science Review*, vol 42, num. 5, oct., pp. 998-999.

² Robson, W.A. (1949), Book reviews [Warner, Richard, *The principles of public administration*], *The Political Quarterly*, volume 20, issue 1, pp. 84-85.

de debate acerca de la filosofía política creada por los griegos, era improbable que cualquier persona observara la política y la administración como algo nuevo. Pero que en su sentido real la administración pública es nueva por cuanto es objeto de estudio propio de nuestro tiempo. Esto significa que el estado de los asuntos relativos a la actividad del gobierno se ha movido hacia un ambiente en el cual tiene una gran influencia el pueblo británico, pero que al mismo tiempo su vida y muchas de las cosas que hace están determinadas por las actividades de los oficiales públicos. Esto se denomina “acción social”, la cual debe ser distinguida de las limitadas actividades de los individuos particulares tal y como se realizaba en el siglo XIX.³

El foco de esa transformación es la rama ejecutiva del gobierno, crecida en importancia, la cual dirige a la administración pública del país. De aquí que el libro de Warner tenga como propósito hacer un examen del grado de alcance de la división del trabajo en las sociedades modernas complejas, y el papel de la administración pública en ese proceso. En efecto, después de la labor de los políticos, son los administradores los que participan de una manera más decisiva en la felicidad y en el bienestar de los ciudadanos. Por su significado y su influencia, la administración pública interviene como una gran fuerza en el mundo de los asuntos de la realidad social donde las controversias políticas pueden ser meramente una sucesión de agitaciones momentáneas, pero la administración pública no. Es decir, en contraste con la política, nunca es ni puede ser, y probablemente nunca será, excitante.⁴ Su libro, por consiguiente, aunque es un intento por observar el campo de la administración pública de un modo introductorio, se aboca a formular una serie de principios analíticos por los cuales su

³ Warner, Richard (1947), *The principles of public administration*, London, Sir Isaac Pitman & Sons, LTD, p. VII.

⁴ *Ibid*, pp. VII-VIII.

objeto de estudio es un tema diferenciable dentro del marco de las ciencias sociales afines.

En el mundo de los servidores públicos donde se ejercitan como practicantes de la administración pública, se juzga como innecesaria la formación de principios. Pero esto no ocurre cuando se trata de su análisis científico, sobre lo cual se deben realizar dos consideraciones. De entrada, el hecho de declarar “principios” puede parecer un intento de tratar la administración pública como un cuerpo de conocimiento organizado. De este cuerpo debe distinguirse el “arte”, tema relevante, porque quien lo profesa lo hace sobre algo viviente que está determinado por la “atmósfera” de la administración pública, según sea el organismo del caso.⁵ El concepto *atmósfera* formulado por Warner es muy importante para la cultura administrativa, porque esencialmente trata el aspecto situacional del arte, porque de allí emanan influencias intangibles, lo mismo que ambientes de aislamiento e indefinición. Obviamente, la atmósfera administrativa varía con el paso del tiempo, haciendo que la naturaleza que tuvo a mediados del siglo XIX, sea diversa a la época en que Warner publica su libro. Para entonces la máquina de escribir mecánica y las copias de carbón estaban siendo reemplazados por artefactos mecánicos más avanzados, y formas de procesar las palabras más modernas. Estas “antigüedades” que reflejan una atmósfera determinada, desaparecen con el fin de una época. Cada atmósfera es un contexto determinante de la vida administrativa, y obviamente, opera como un incentivo que alerta al funcionario entrante y lo hace sensible a su experiencia personal, promoviendo y limitando al mismo tiempo el rango de su aprendizaje. Tal es el locus en el cual se educan los jóvenes servidores civiles británicos, en los complejos problemas de la administración pública, promoviendo el dominio del arte inherente a esa atmósfera y a su tiempo de vida personal.

⁵ *Ibid*, p. 54.

Warner concibe la atmósfera como una cualidad “misteriosa” que acompaña permanentemente todo esfuerzo de cooperación social, que tiene lugar ante un problema común y a lo largo de los años. Es asimismo un elemento del estilo administrativo, que también es difuso y evasivo, y tiene un impacto en la administración pública a través de las organizaciones que la integran.⁶ La atmósfera administrativa, en fin, se mueve hacia varias direcciones, algunas de manera indirecta, otras más que tocan a los “consumidores” de la administración, es decir, el público, o aquéllos que la ejercitan en su nombre.

E.N. Gladden

Edgard Norman Gladden es uno de los pensadores administrativos más relevantes de Gran Bretaña, y sin duda, del planeta. Ingresó en 1913 como servidor civil, desempeñándose en el correo, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Seguridad Social, retirándose en 1958 siendo miembro de la clase ejecutiva. Fue un practicante muy experimentado en los procesos de oficina, principalmente en supervisión y *management*, así como en contratos, ingeniería y suministros postales, contabilidad, estadística, seguro social y entrenamiento de personal. Sin embargo, no sólo se desempeñó en las oficinas, sino también en los sectores del país donde se le solicitó. Pero su experiencia administrativa le fue insuficiente, y sin apoyo alguno del gobierno al que sirvió, se graduó en la Universidad de Londres como licenciado y maestro en Ciencias Económicas, así como doctor en Filosofía con una tesis en administración pública. Se desempeñó como consultor en los países africanos, así como en México. Gladden, como si supiese de la sugerencia de Moreland, decidió desarrollar los principios inherentes a su arte.

Fue autor del primer libro de texto en Gran Bretaña y, hasta donde sabemos, elaboró la obra de historia de la admi-

⁶ *Ibid*, p. 2.

nistración pública más completa universalmente considerada.⁷ Su pensamiento, sencillo pero profundo, produjo trabajos que merecen especial mención: *An introduction to public administration* (1945); *The essentials of public administration* (1956); y *Approach to public administration* (1966). El primer libro, que tiene el mérito de haber sido el texto primigenio para la enseñanza de la administración pública en Gran Bretaña, hace un recorrido panóptico del país a partir del estado que guarda la ciencia de la administración, para luego abordar al gobierno central, el régimen local y otras administraciones públicas. Su composición tiene obviamente bases pedagógicas, y a pesar de no tener grandes pretensiones teóricas, desarrolla conceptos con gran profundidad. Su autor, sencillamente, se propuso describir en un amplio bosquejo los sectores administrativos del gobierno, y proveer un mapa razonablemente detallado acerca de un campo complejo y no siempre bien definido. Su alcance se extiende, asimismo, al estudio de la organización del gobierno, sus actividades y su dirección. Yendo más a fondo, indaga la confusión existente cuando se habla de “administración pública”, la cual significa para algunos autores la actividad general del gobierno, lo cual Gladden observa como un error. Más bien la administración pública, tomada ampliamente, “significa la dirección de los asuntos de los cuerpos políticos”.⁸

Sin embargo, Gladden no pasa por alto que la administración pública se encuentra al margen de la formulación hecha por los políticos, la legislación y la justicia, que integran la esfera más amplia de la política y el gobierno, y de los cuales la administración pública sólo es una de sus partes. Porque más precisamente, sólo está relacionada con las actividades administrativas del gobierno, así como con el manejo

⁷ Gladden, E.N. (1972), *A history of public administration*, London, Frank Cass, dos tomos.

⁸ Gladden, E.N. (1949), *An introduction to public administration*, London, Staples Press, 1952, p. XIII y 12.

de los asuntos del pueblo y en su interés. Ello obedece a que “el administrador es un servidor, no un amo, y de tal modo, el estudio de la administración pública está relacionado con una actividad cooperativa y no con el manejo del poder”. En efecto, la administración pública está organizada por la comunidad para la realización de sus propósitos, pues se refiere a la “cooperación pública” que liga al Estado y la sociedad.⁹ En suma, está relacionada con los seres humanos cuyo trabajo consiste en manejar las cosas.

Veinte años después de la aparición de su libro introductorio, Gladden vuelve a la carga, pues aún se predica que la administración es un arte cuyas habilidades nacen y desarrollan en la práctica, sin necesidad de estudio alguno. Antes preparó un libro introductorio para estudiantes con nociones de administración pública, después se empeña en educar a quienes no tienen conocimiento sistemático alguno, es decir, que navegan en el servicio público como autodidactas. Su libro *Approach to public administration* es un vehículo de enseñanza de la administración pública, cuyo temario trata de hacer percibir al funcionario activo todo aquello que cotidianamente tiene a la vista en su labor, pero a través de ideas constructivas y contextuales que le explican no sólo lo qué hace, y cómo lo hace, sino para qué.¹⁰ Incluso, la definición de administración pública se hace más terrenal, por así decirlo, porque simplemente apunta que consiste en “el *management* de los asuntos humanos”. Inmediatamente, de un modo no menos sencillo, relata lo que el servidor público autodidacta observa a su alrededor, un temario formado por el alcance de la actividad de la administración pública, sus recursos, el personal, los métodos, la dirección y el control, además de que toma conciencia de la necesidad de educarse como un profesional de la administración pública.

⁹ *Ibid.*, p. 18.

¹⁰ Gladden, E.N. (1966), *Approach to public administration*, London, Staples Press, p. 12.

Destaca su idea acerca del proceso de trabajo de la administración pública, a través de tres etapas: decisión, administración y ejecución, las cuales deben estar en manos diferentes porque “alguien decide, alguien administra, alguien ejecuta”. Pero Gladden persiste en su idea de que la administración como un problema humano, es algo que merece ser recalcado, porque lo aleja del gerencialismo que, según su versión de la administración pública, es algo que le resulta subordinado.¹¹ Si bien es cierto que en términos generales existe un concepto igualmente universal de la administración, al tenor de su existencia en todo tipo de organizaciones, la administración pública tiene cualidades propias, y diversas al *management*. De tal suerte que su relación con el gobierno, al que se supedita, marca su índole y naturaleza por cuanto a ella corresponde conducir o manejar los asuntos públicos. En todo caso, la administración pública es una herramienta del gobierno, del cual forma parte.

La obra se titula *Enfoque ...* porque es una de las muchas formas como se puede visualizar la administración pública, la cual, por lo tanto, no reclama unanimidad.¹² Es, empero, un enfoque que se orienta a presentar la administración pública como una actividad universal, más que como inherente a un sistema administrativo peculiar —incluso el británico—, porque de otro modo los lectores de la obra abreviarían en un manual de organización y operaciones, y no en un libro que pretende educar. Las ideas administrativas, en todo caso, sólo pueden convertirse en lo que trasciende las experiencias personales con la fuerza de su idealidad, abstrayendo el ejercicio práctico, yendo más allá. Gladden no aspira ni espera que en materia de administración pública los británicos pierdan su reputación de ser prácticos, sino que gradualmente comiencen a ser teóricos.

¹¹ *Ibid*, pp. 12-14.

¹² *Ibid*, p. 20.

Entre sus dos textos de enseñanza, Gladden publicó una obra con la cual sigue comprometido con la educación administrativa de estudiantes e interesados en general. En la *Introduction*, Gladden se propuso realizar un mapa extensivo de la administración pública, puntualizando su pertenencia como un sector especializado en el temario político, en tanto que en *The essentials of public administration* se abocó a tratarla de un modo intensivo. De manera que, habiendo dedicado el primer texto a responder la pregunta sobre su forma y extensión, ahora contestará sobre su esencia y lo que hace, desde una perspectiva que considera como una actividad universal en el tiempo y el espacio.¹³ El resultado es que ambos libros suman lo que Gladden llama *A Prime in Public Administration*.

Esta obra se propone, entre otros objetivos, situar al pensamiento administrativo británico en el mapa académico mundial. Gladden ocupa en él un lugar principal.

C.H. Sisson

Cuando aparece publicado el libro de C.H. Sisson sobre el espíritu de la administración británica (1959), diseñado con un ánimo comparativo, la ciencia de la administración pública británica había avanzado sustancialmente. El texto tuvo su origen en un artículo escrito años antes, impreso en *The Cambridge Journal* (reproducido casi íntegramente en el capítulo uno). Sisson se desempeñó como servidor civil desde 1936, culminando su carrera como miembro de ese cuerpo élite que es la clase administrativa. Fue aquí donde emergió su interés por los problemas administrativos. Sin embargo, como Moreland y Gladden, una fuente más de su interés fue observar a la administración pública desde un ángulo teórico, y de aquí el artículo referido. Como lo hace saber en el prefacio de la

¹³ Gladden, E.N. (1953), *The essentials of public administration*, London, Staples Press, 1958, pp. 3-4.

segunda edición de su libro, el ensayo no fue sólo escrito por un servidor civil interesado en el acontecer de los procesos administrativos, sobre los cuales tiene mucho que decir, sino por un estudioso del gobierno al cual le atraen los ángulos teóricos de la administración pública.

Aprovechando su año sabático como servidor civil, Sisson viajó por algunos países europeos y conoció directamente como manejan sus servicios públicos, así como la experiencia de administradores públicos por cuanto practicantes. Ello lo llevó a París, Bonn, Viena, Estocolmo y Madrid. En Francia, sus estudios se centraron en el Consejo de Estado, obra maestra de Napoleón. Luego de seis años transcurridos desde la aparición de la primera edición, el libro ha tenido sólo cambios en algunos énfasis, pero sus principios se mantuvieron incólumes.¹⁴ El texto, sin duda, constituye uno de los más importantes de los muchos que se prepararon en la posguerra en el suelo británico. Junto con la obra de Gladden, el libro referido constituye uno de los logros más importantes del pensamiento administrativo británico en la década de 1950, que es digno de considerar dentro del contexto más general de la ciencia de la administración pública. En sus páginas destacan principalmente dos capítulos de nuestro interés: el primero concierne a la definición de la administración pública, que el autor remite a lo que un ministro hace, no tanto a lo que él piensa que puede hacer. En efecto, el ministro tiene reuniones de gabinete, conversaciones persuasivas con los diputados, discusiones con los altos funcionarios y otras materias más, que tienen relación con sus responsabilidades departamentales. De modo que sus actividades transcurren entre la Cámara y sus oficinas ministeriales, lo que incluye una relación muy estrecha con el servicio civil. En suma, las actividades de un

¹⁴ Sisson, C.H. (1959), *The spirit of british administration*, Faber and Faber LTD, 1965. 2a. ed., p. 11.

ministro son muy variadas, motivo por el cual no sólo requiere asistencia, sino consejo.

Por lo tanto, los administradores que integran el servicio civil tienen a su cargo, por principio, aconsejar al ministro en las decisiones que debe adoptar, toda vez que lo asisten en las actividades cotidianas que tienen su cargo, entre otras cosas, la redacción de los memorandos y minutas, así como la preparación del material que el propio ministro utiliza en sus deliberaciones parlamentarias. El trabajo de los servidores civiles comprende la preparación de las réplicas a las preguntas que formulan los parlamentarios y la respuesta de la correspondencia a la multitud de consultas que se formulan al ministro. Los administradores le ayudan en los complejos procesos y transacciones inherentes a sus actividades como ministro, muchas de ellas sometidas a los estatutos que delimitan sus funciones, así como en aquella multitud de decisiones que debe asumir con base en su poder discrecional. De modo que la mente del ministro, aunque obviamente es individual, se relaciona con un contexto social en el cual es determinante su habilidad e idiosincrasia como parte de un ambiente gubernamental de alta complejidad.

Cuando el ministro realiza su labor característica, que es “el tomar decisiones”, de ello deriva una comprensión adecuada de la índole de la administración pública. De suyo, el carácter esencial del gobierno, y por extensión de la administración pública, consiste en la búsqueda de la efectividad, así como el mantenimiento de la unidad grupal, una verdad que entraña tanto una administración compleja, como aquella otra que es sencilla. Hay que destacar una ejemplificación muy singular utilizada por Sisson cuando personifica al administrador público, pues no se refiere a un sujeto de su tiempo, sino al célebre Julio Sexto Frontino, destacado funcionario romano que tuvo a su cargo la administración de los servicios de lo potable en Roma (que fue un escalón para posteriormente ocupar el cargo de gobernador de Britania). El otro capítulo relevante se refiere al intelecto del administrador, un apartado

del libro sumamente relevante porque allí Sisson ofrece una singular contribución a la comprensión de los procesos mentales inherentes al trabajo del servidor público. En efecto, cuando el autor comienza a tratar del tema a través de una tónica comparativa, anota que esa metodología no sólo entraña una contraposición de técnicas sino, más relevante, una “confrontación de culturas”. Y qué mejor que hacer un contraste entre la cultura británica y la cultura francesa, que disfrutaron de gran reputación por sus singularidades. De hecho, como lo apunta, el funcionario británico habla en el lenguaje de Shakespeare, mientras que el funcionario francés lo hace en el idioma de Racine. En efecto, en la cultura administrativa de cada pueblo existe un referente singular e inherente a ella misma; es el idioma como su aspecto trascendente porque no sólo transmite el pensamiento de cada nación, sino sus formas de vida perpetuas de antaño y del presente. Se trata de lo que Robert Catherine ha denominado el “estilo administrativo”.¹⁵ La referencia francesa es relevante por provenir de un texto pionero sobre el tema, que resalta el aspecto esencial referente al estilo de las comunicaciones escritas en las oficinas públicas, las cuales representan el modo de pensar del funcionario, así como el idioma de la función pública como corporación profesional.¹⁶ De suyo, el estilo puede remontarse a los informes de los intendentes de Colbert como el antecedente más nítido de una cultura administrativa naciente.

Es el estilo, considerando como una configuración singular del entramado del gobierno, es lo que explica por qué una administración es de suyo jerárquica y centralizada, mientras que otra está impregnada de sistemas autogestivos y es altamente descentralizada; considerándose de suyo, que cada cual es efectiva en su contexto social e histórico.

¹⁵ *Ibid*, pp. 114-115 y 119-120.

¹⁶ Catherine, Robert (1947), *Le style administratif*, Paris, Éditions Albin Michel, 1969, pp. 10-14.

La publicación de las obras de Warner, Gladden y Sisson, dejaron terreno fértil para el cultivo científico de una administración pública británica que había alcanzado la respetabilidad planetaria. Para entonces, su reputación era tan elevada como los estudios administrativos realizados en ambas orillas del Atlántico.

Consolidación de la ciencia de la administración pública británica

En la década de 1970, quizá, el pensamiento británico fue el más avanzado del planeta. Ello obedece en parte a la pérdida de primacía de la administración pública estadounidense, entonces sumida en una crisis que se llamó de “identidad”, pero que más bien consistió en una pérdida de creatividad. En esa década los grandes maestros ya no estaban tan activos, y si bien los nuevos pensadores trabajaron con ahínco y muy productivamente, nunca alcanzaron la altura de los próceres de las décadas precedentes. El pensamiento administrativo británico ocupa su lugar, pero no sólo por la existencia de esa crisis, sino porque fue superior y parece que no hubo país alguno en el planeta que se le equiparara. Para entonces había dejado su infancia intelectual y adquirido plena madurez. Fue de tal modo que las figuras cimeras, antes tratadas, dieron cauce a una pléyade de pensadores administrativos de gran rango intelectual, principalmente F.F. Ridley, J.A. Cross, R.G.S. Brown, D.R. Steel, Peter Self, Michael Hill, Andrew Dunsire y R.J.S. Baker.

F.F. Ridley es un genuino representante de la superación teórica del pensamiento administrativo británico. Se trata de un autor polifacético, entre cuyas obras destaca su interés por la situación administrativa de Francia, lo cual es perceptible en: *Public administration in France* (1969) y *The french prefectural system* (1973). Asimismo, es autor del texto *Government and administration in western Europe* (1979). Esta última llamó la

atención a los profesores que enseñan administración pública comparada, cuyo objeto es la configuración de un conjunto de rasgos comunes a Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Bélgica. Sin embargo, destaca de un modo singular la Introducción elaborada por Ridley en su condición de editor, pues en ella subyace un elemento muy propio del pensamiento administrativo británico, a saber: que la administración pública tiene una estrecha relación con el gobierno y la política.

En 1975, Ridley publicó un libro importante para entender a la administración pública británica, entre otras cosas, porque recupera y refuerza su perspectiva como disciplina científica, así como sus vínculos con la ciencia política.¹⁷ Uno de los capítulos principales versa sobre el objeto de la administración pública, para entonces mejor delineada en el país, toda vez que Ridley desarrolla y precisa conceptos formulados en trabajos precedentes. Por principio, destaca que la administración pública británica detenta un triple objeto, de conformidad con quienes la abordan, pues interesa diferencialmente al académico, al profesional y al ciudadano. Reduciendo nuestra preferencia solamente al primero, debemos apuntar que su objeto se deduce del hecho de ocuparse del estudio de la administración pública del país, es decir, como está organizada y como trabaja. Asimismo, la disciplina trata de explicar por qué trabaja de cierto modo y como lo hace, para entender al sistema administrativo en general.

Pero el escrito que más nos interesa no es un libro, sino un artículo en el cual se transparentan sin velo alguno las causas del atraso académico de la administración pública británica en el pasado. De sugestivo título, "Public administration: cause for discontent", el artículo está dominado por el espíritu político del pensamiento administrativo británico de entonces. Ridley, profesor de teoría política e instituciones de la Universidad

¹⁷ Ridley, F.F. (1975), *The study of government: political science and public administration*, London, George Allen & Unwin Ltd, p. 165.

de Liverpool, recurre igualmente a las tradiciones propias de la ciencia de la administración continental de antaño, a partir de las cuales alude a una “tradición ausente” en Gran Bretaña. Es más, con aquella crudeza que a veces exige la exposición objetiva de la realidad, afirma que en el establecimiento de la administración pública como materia académica, Gran Bretaña es un país subdesarrollado.¹⁸ De hecho, apenas en la época en la que escribe su trabajo fue instituida una cátedra de administración pública, impartida originalmente por William Robson, quién había profesado la enseñanza del derecho administrativo en la Escuela de Economía de Londres, desde 1947. Posteriormente la cátedra fue confiada de Peter Self.¹⁹

En efecto, el subdesarrollo académico británico contrasta con los ancestrales logros continentales, entre los cuales destacan los añejos cursos cameralistas prusianos establecidos en 1727. La enseñanza de las ciencias camerales fue proyectada por Federico Guillermo I, con el fin de subsanar las deficiencias nacidas de la formación meramente jurídica de los funcionarios de su reino. A partir de tan exitosa experiencia, esas disciplinas dieron pie a la ciencia de la administración pública dentro de la cual se pudieron distinguir “los campos sustantivos de la acción gubernamental (el qué de la administración), de los procedimientos administrativos (el cómo de la administración)”.²⁰ El eclipse del cameralismo dio saldos negativos, si bien su reemplazo en Alemania por el derecho administrativo se justificó por el margen de maniobra más amplio de los funcionarios alemanes en el Estado de derecho

¹⁸ Ridley, F.F. (1972), “Public Administration: Cause for Discontent”, *Public Administration*, spring, p. 65.

¹⁹ Ridley comenta el caso precedente de la cátedra Glastone en Oxford, transformada en 1941 como cátedra de Teoría e Instituciones del Gobierno y Administración Pública.

²⁰ Ridley hace notar que la experiencia cameralista no sólo precede los estudios en ciencia política, sino también las *policy sciences*, con las cuales comparte no pocos rasgos centrales.

(*Rechtsstaats*), ante la estrechez evidente de actuar de los servidores civiles bajo el *Rule of Law* británico. A través de la evocación cameralista, Ridley reclama para Gran Bretaña atraer esa “tradicción ausente”, pues mientras en el continente de ella emanó la moderna ciencia de la administración pública, en la América inglesa originó un enfoque de la disciplina que deliberadamente excluyó el qué y optó por el cómo. Fue de ese modo como los norteamericanos vaciaron a la ciencia de la administración de su contenido sustantivo, reduciéndola a lo adjetivo, en tanto que algunos británicos siguieron su camino.

Nunca es demasiado tarde para corregir ese desvío y seguir el ejemplo francés con su Escuela Nacional de Administración fundada en 1946. De ella Gran Bretaña se inspiró para establecer el Colegio del Servicio Civil. En ese tipo de planteles la enseñanza de la administración pública entraña el nivel universitario, porque la ciencia de la administración es un problema de formación, no de adiestramiento. Su base es el conocimiento para su ejecución, no la simple operación. Incluso, aún fuera de las universidades, la enseñanza de la administración pública sigue siendo un problema de formación.²¹ En las universidades la enseñanza de la administración pública se basa en el qué, teorizándose además en el por qué, mientras en las escuelas profesionales se atiende más a las técnicas, es decir: el cómo. Esto es lo que define al profesor universitario como un buscador de conocimiento, en tanto que al instructor profesional como un hombre “utilitario” que se inclina por proveer la capacidad de ejecución. Al primero toca empujar las fronteras de conocimiento hacia adelante, en tanto que al segundo corresponde alimentar el entrenamiento práctico.

Es cierto que en la década de 1970, en Gran Bretaña aún eran observables trazos del debate acerca del estatuto científico de la administración pública, como es visible asimismo en otros países; pero ha pasado la época del imperio

²¹ *Ibid*, pp. 67-68.

del escepticismo sobre la necesidad de realizar esa discusión. Ese escepticismo hizo, incluso, que algunos autores de libros de administración pública optaran por titularlos con otras voces; y prevaleciendo un ánimo conservador, los escritores siguen inclinados por preparar textos de enseñanza y entrenamiento semiprofesional, más que tratados de teoría de la administración pública, cuando lo entonces necesario era el segundo tipo de texto. Tal fue el motivo por el que Ridley perseveró en su esfuerzo por hacer de la ciencia administrativa la palanca, que terminará de liberar a Gran Bretaña del subdesarrollo académico.²² Fue de tal modo que la administración pública británica dejó de ser un objeto de estudio basado en el arte y no en la ciencia.

El camino fue difícil. No sólo se debe considerar la escasez institucional universitaria británica, que contrasta con los recursos colosales de los Estados Unidos, sino que en ese país la superioridad no ha obedecido tanto a su enorme masa institucional educativa, sino a que allí la administración pública es tratada como ciencia y se le llama ciencia. En ese país hay más profesores que practicantes produciendo libros de administración pública, y cuando los practicantes escriben es porque asimismo profesan cátedra. En ese país se tradujo a Weber, no en Gran Bretaña, que tanto influyó en el progreso de la disciplina; allí se desarrolló un trabajo teórico fecundo y original porque se implementaron de antaño programas intensos de investigación.²³

Pero Gran Bretaña fue a lo largo del siglo xx el país que mejor aprendió las lecciones administrativas del exterior, además de sacar fuerzas de flaqueza, y encarar con éxito el desafío de escalar de la etapa del arte hacia la fase científica. De modo que la generación de Ridley y los pensadores que siguen son,

²² *Ibid*, p. 69.

²³ A decir de Ridley, lo dicho explica por qué en los Estados Unidos hay un Simon y un Riggs, y no en Gran Bretaña, *ibid*, p. 72.

como lo adelantamos, no sólo una pléyade en la nación, sino quizá la avanzada mundial del pensamiento administrativo.

Entre los pensadores británicos en la década de 1970, descuella singularmente J.A. Cross, quien dedicó expresamente un libro destinado a la administración pública británica. Hay que mencionar, asimismo, que además de recrear una visión panorámica de la administración pública de su país, el autor se empeñó por situarse de un modo conceptual dentro de una idea general de la administración, la cual observa como definida a partir del concepto “esfuerzo humano cooperativo”.²⁴ No hay que desestimar una probable influencia del pensamiento de Herbert Simon, pero más particularmente de Dwight Waldo, por ser quien se dedicó más profundamente al estudio de la administración como una especie dentro del género “esfuerzo humano cooperativo”. Cross agrega que, así conceptualizada, la administración es observable en una variedad de esquemas institucionales, por ejemplo, una firma comercial, un sindicato, una iglesia y una escuela, además de la familia. Lo que le interesa, sin embargo, es enfocar la administración pública como propiamente la gestión de un establecimiento político y diferenciarla sustancialmente de la administración privada, así como de otras más; y singularizarla por el hecho de estar interesada en la formulación e implementación de la política pública. Hay que hacer notar que el autor ha hecho una revisión de la literatura administrativa entonces en boga, pudiéndose observar entre sus referencias los trabajos de Luther Gulick y Fred Riggs, así como autores contemporáneos de su propia nacionalidad, principalmente Brian Chapman y Max Nicholson.

Cross observa que la mayor parte del material consultado en el estudio de la administración pública tiene su fuente en la experiencia de los países desarrollados, destacándose

²⁴ Cross, J.A., (1970) *British public administration*, London, University, Tutorial Press, 1975, p. 1.

principalmente el examen de las organizaciones a través de los períodos, contemplándose los cambios y las situaciones que les son inherentes. Pero que eso es observable en Gran Bretaña, más que en ningún otro país. De aquí que esa administración sea más “cronológica” que “lógica”. Tal es el motivo por el cual la administración pública británica constituye una maquinaria confusamente heterogénea, donde conviven los tradicionales departamentos ministeriales y una variedad de formas semiautónomas de la más variada índole.²⁵ No debemos extrañarnos de que esta peculiar situación británica sea la causa observada por una diversidad de autores, sobre muchos de los problemas que derivaron en el declive británico como potencia mundial, y el motivo de lo que Nicholson denomina “desgobierno”.²⁶ Chapman es un autor que disfruta de gran prestigio en su país; en tanto que Nicholson es un antiguo servidor civil cuya obra dedicada al desgobierno en la Gran Bretaña, tiene como fuente principal su experiencia como antiguo servidor civil.

Destaca asimismo la obra de R.G.S. Brown y D.R. Steel, texto pionero en Gran Bretaña sobre el estudio de la administración pública. Publicada originalmente en 1971, la segunda edición apareció casi una década después (1979), luego de la cual sus autores realizaron una reimpresión (1983), que es la consultada por nosotros. Brown se distinguió por haber seguido una intensa vida administrativa en el servicio público (fallecido en 1978), mientras que Steel proviene de las filas académicas. Se trata de un trabajo completo y detallado sobre la organización y funcionamiento de la administración pública británica, destacándose, desde luego, el examen del servicio

²⁵ En su origen, la administración pública británica se interesó principalmente en el *Exchequer*, la cancillería y el consejo real, marginando de sus prioridades a las secretarías de Estado. Finer, Herman, (1934), *Theory and practice of modern government*, New York, Henry Holt and Company, 1949. Revised edition, p. 755.

²⁶ *Ibid*, pp. 2-3.

civil. Influidos de un modo significativo por la teoría de las organizaciones, y especialmente por Herbert Simon, ambos autores desarrollan un minucioso estudio sobre los procedimientos y los procesos de toma de decisiones dentro de las entrañas de la administración pública. Si bien, en la primera edición estuvieron interesados en los aspectos teóricos de la administración pública para comprender de un modo más pleno su funcionamiento, en la segunda edición se apegaron más a las contribuciones provenientes de los estudios organizativos.²⁷ De modo que su ocupación académica se centró en el examen de la toma de decisiones, particularmente aquellas hechas por los administradores públicos de alto nivel que no sólo están dedicados a la configuración de *policy*, sino también a su implementación. Dentro del temario general de la obra, que dedica una buena parte al estudio del servicio civil, destaca el examen de los problemas del *management*, tema en que los autores se proyectaron como pioneros habida cuenta de las contribuciones por ellos realizadas.

El libro es un buen semblante del desarrollo del estudio de administración pública de Gran Bretaña, revela de un modo nítido y pleno, el momento en el que los británicos contribuyen de modo significativo al estudio de administración pública mundialmente considerada. La Francia administrativa de su tiempo, así como Alemania y otros países, no alcanzaron en esa época el nivel de la producción británica en el cultivo de administración pública conseguido por Gran Bretaña, un país maduro en la ciencia de la administración pública. En aquellos países, si bien aparecieron libros de ciencia de la administración pública relevantes, el influjo del derecho administrativo era todavía muy fuerte.

²⁷ Brown, R.G.S. and D.R. Steel (1971), *The administrative process in Britain*, London and New York Methuen, 1983. Reimpresión de la segunda edición (1979), pp. 11-15.

La obra de Michael Hill sobre la sociología de la administración pública, es un producto típico de la década de 1970.²⁸ Hay que hacer notar que en el texto corren dos venas intelectuales claramente diferenciables: en primer lugar, la importación de los esquemas organizativos producidos en los Estados Unidos e importados a Gran Bretaña, al mismo tiempo que en ese país la sociología gradualmente ejercía una influencia mayúscula en el estudio de la administración pública. En paralelo, la segunda vena intelectual es muy visible en la tradición británica presente a partir del examen de los problemas patentes en la organización y principalmente en el servicio civil. Vista de un modo simple, la obra no parece contribuir de un modo mayúsculo al estudio de organización pública, si la visualizamos desde nuestra perspectiva temporal; sin embargo, el hecho mismo de importar los análisis sociológicos estadounidenses a Gran Bretaña implica un avance, porque durante la década de 1970 esas contribuciones fueron significativas.

En sus páginas resaltan dos temas que son de gran relevancia, uno referente al problema de la discreción administrativa, el otro relativo a la diferenciación entre funcionarios generalistas y funcionarios especialistas, tema en el cual Gran Bretaña no es tanto un receptor de ideas, sino un productor y transmisor de teoría de la administración pública. No podemos sino destacar la actualidad de la obra en esa época, no sólo en el ambiente británico, sino para todo tipo de persona interesada en el estudio de la administración pública durante la década señalada; cuando los análisis de las organizaciones complejas colaboraron de una manera determinante a una mejor comprensión de una administración pública a la que no pocos la observaban de una manera elemental.

Andrew Dunsire, uno de los más eminentes pensadores británicos, es autor de un texto que constituye uno de los

²⁸ Hill, Michael (1972), *The sociology of public administration*, New York, Crane, Russak and Company, Inc., pp. VII-VIII.

hitos en el pensamiento administrativo británico, principalmente por ahondar en temas no muy frecuentemente tratados entre sus colegas. La obra, que se remonta a 1973, constituye uno de los mejores tratamientos de los problemas semánticos de la voz “administración”, así como del estado del arte de la disciplina en los Estados Unidos y en su país. Hay que hacer notar la amplia bibliografía utilizada, no sólo de autores reconocidos, como Gulick, Fayol, Appleby o Simon, sino de grandes personajes del más amplio espectro de trabajo académico como Lorenz von Stein, Henri de Saint-Simon, Herbert Spencer, Gustav Schmoeller y Max Weber.

Dunsire está consciente de que en su país existe de antaño una contribución al estudio de la administración pública, como es patente en los libros de Bentham y Bagehot, los cuales aportan al conocimiento del gobierno, la gerencia, la centralización y descentralización.²⁹ Pero que, sin embargo, no son calificados como ciencia administrativa en el sentido en que se usa en el continente, porque no proceden de la mano de profesores universitarios ni derivan del estilo académico que priva en el pensamiento de los académicos. En efecto, la mayoría de los libros sobre administración pública son elaborados por personas distintas a los practicantes, es decir, profesores y académicos, poco interesados en las prácticas de los funcionarios. Obviamente este tipo de trabajos no son manuales de formación administrativa, aunque se pudieran utilizar al efecto; más bien su diseño obedece a propósitos educativos más generales que incluyen un público igualmente general, dentro del cual se puede incluir a los propios practicantes.

Para no oponer las tareas del práctico y del académico, Dunsire considera un ámbito en el cual existe un terreno común y de colaboración, consistente en el estudio y la enseñanza de la administración pública, el cual, por cierto, no

²⁹ Dunsire, Andrew (1973), *Administration: the word and the science*, London, Martin Robertson and co., p. 76.

es entrenamiento administrativo ni una teoría de la administración pública. El practicante no es sólo quien ejerce la administración, ni el teórico es una persona completamente divorciada de la práctica. Efectivamente, en la época que se publicó el libro de Dunsire, en Gran Bretaña no existía una profesión académica madura ni tampoco un grupo de profesores que en ese país se reconociera plenamente como tratadistas de la administración pública; salvo una cátedra en Strathclyde y un departamento en la Universidad de Aston en Birmingham. Más bien había grupos dedicados a la administración pública y la administración social, así como sociedades, cursos y programas de administración de la enfermería; así como de administración municipal, industrial, de negocios, de archivos y otras más. Como es visible, la palabra común en esa variedad de cursos es “administración”, y esa misma voz es lo que da su razón de ser al Colegio del Personal Administrativo en Henley, una institución dedicada a la formación de todo tipo de administradores. Dado el pequeño número de estudiosos británicos de la administración pública entonces, en su mayoría aún estaban más interesados en una enseñanza sólida y consciente, que en estudios a profundidad; es decir, entre ellos persistía la renuencia a afrontar “la alta teoría”.³⁰

Hasta donde sabemos no existe un texto donde se haga una exploración tan profunda y diligente de la voz administración, motivo por el cual constituye una ayuda muy estimable por todos aquellas personas interesadas en las precisiones semánticas, siempre importantes.

En esa misma década también destacó R.J.S. Baker, quien se desempeñó como servidor civil en el correo, fungiendo como secretario asistente entre 1951 y 1971. Una vez que se retiró del servicio, dedicó su tiempo a preparar esta obra por invitación de William Robson. Baker es autor de un artículo sobre teoría de la organización y el sector público, impreso

³⁰ *Ibid*, pp. 98-99 y 204-205.

originalmente en 1969, y luego reproducido en una antología de Chapman y Dunsire, citada más adelante.

Comencemos con el artículo señalado. Aquí es observable como, en su calidad de experimentado servidor civil, Baker tiene una visión muy clara de lo que define como “funciones operativas” de los departamentos gubernamentales, las cuales diferencian de los procesos manufactureros y de las acciones que realizan las empresas públicas (*public utilities*); porque ciertamente esas funciones son de tipo regulatorio y tienen como base poderes legales que se ejercitan sobre la ciudadanía.³¹ Esas funciones operativas incluyen muchos servicios públicos, y tratan de las relaciones entre el gobierno central y las autoridades locales, así como con la industria, los sindicatos y otros más. Su índole consiste en que se desempeñan a través de la persuasión, la consulta y el consejo, si bien, no debemos olvidar que se trata en un amplio sentido de actividades regulatorias; pero sin que se soslaye que se realizan con base en la discreción necesaria en el despacho de los negocios públicos. En fin, no debemos olvidar que el gobierno en sus diferentes dimensiones, sea nacional o local, siempre opera con base en un mundo real integrado por seres humanos, algo muy diverso al sólo observar como autómatas a todos los hombres. Hay que agregar que esas funciones se realizan dentro del flujo de un proceso continuo de actividades cambiantes que sugieren un concepto de *policy* donde priva no sólo la creación, sino también la adaptación; pues un gobierno recientemente establecido, al mismo tiempo que formula *policies* nuevas, adapta aquellas otras que le han sido heredadas.

Baker hace una distinción entre la administración privada y la administración pública. Por cuanto a la segunda, así

³¹ Baker, R.J.S. (1969), “Organization Theory and Public Management”. Chapman, Richard y A. Dunsire, *Style in administration: reading in british public administration*, London, George Allen & Unwin LTD. Published for The Royal Institute of Public Administration, 1971, pp. 137-138.

como a los administradores públicos, se debe admitir que no son generalmente amados. Luego de arrancar con semejante aseveración, Baker dedica un espacio a definir las voces “administración” y “pública”, agregando al examen los términos *policy* y *management*. Por ejemplo, cuando aborda el segundo tópico comienza con la voz “manage”, cuyo origen no considera enteramente claro, pero que refracta un eco de la voz “menagé”, que sugiere la idea de lo doméstico o la recolección física de cosas, personas o animales. También aborda la voz “política”, que Baker la refiere al gobierno, *policy* o decisión de lo que se va a hacer, y “administración”, para hacerlo. Como es observable, la administración se relaciona con la idea de servir y asistir en la hechura de *policy*. Dicho esto, apunta que la administración está relacionada con las formas y estructuras, funciones, tareas y procesos en los asuntos públicos.³² Habiendo avanzado hasta aquí, no sólo decide detenerse, sino caminar en reversa: apuntando que toda ciencia se basa en la formulación de hipótesis sistemáticas y que el pensamiento está sujeto a la prueba del experimento y las medidas de observación, ello no es visible en el “objeto” de la administración pública, el cual está constantemente fluyendo, y observable frecuentemente sólo desde dentro, y algunas veces a la distancia.

Lo más destacable del texto, a pesar de lo dicho al final, es su espíritu de indagación científica regateado a los británicos, y al cual tienen tanto derecho, por cuanto crédito a rendírseles. Las notas precedentes hablan de la posibilidad indiscutible de que una persona experimentada, es decir, hecha en la práctica de los asuntos cotidianos de la administración pública, puede sin duda contribuir de un modo conceptual no sólo al enriquecimiento de las actividades en la vida cotidiana, sino a su conceptualización compleja en beneficio de la teoría de la administración pública.

³² Baker, R.J.S. (1973), *Administrative theory and administration*, London, Hutchinson University Library, pp. 12 y 17.

CAPÍTULO 10

EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO CONTEMPORÁNEO

Podría parecer insólito saber que, a partir de la década de 1990 —y quizá antes—, el pensamiento administrativo británico también podría haber ocupado el liderazgo mundial. Gran Bretaña, originalmente un país práctico, autogobernado, y con extrema descentralización territorial y funcional, en muy poco tiempo se convirtió en una nación con reflexión teórica, públicamente administrada y altamente centralizada; que estimuló la creación de ideas administrativas que probablemente llegaron a encabezar la vida académica planetaria.

La teoría de la administración pública

En el largo período que transcurrió a partir de la década de 1940, modesta pero gradualmente se fue dando forma a un cuerpo profesoral dedicado a la investigación científica en administración pública en una diversidad de planteles académicos, cuya labor fue ganando espacio y reputación. Hacia principio del decenio de 1980, cuando arrancan los programas de privatización de la administración pública, en la isla ya estaba formado un claustro docente que fue siguiendo críticamente ese proceso y sometiéndolo a un análisis científico que polemizó con los implementadores de las reformas y sus

apologistas. De modo que, junto al liderazgo británico en la privatización y las reformas neogerenciales, se construyó un ambiente analítico integrado por administradores públicos que develó permanentemente sus realidades, y pronosticó sus resultados negativos. En esa labor destacaron, entre otros, Peter Self, Richard Rose, Patrick Dunleavy, Christopher Hood, Vincent Wright y Les Metcalfe.

Peter Self es uno de los pensadores administrativos de Gran Bretaña más acreditados, así como en el ambiente general del estudio de la administración pública en el mundo. Una de sus obras principales, aquí tratada, se refiere al estudio del proceso del gobierno en su país natal, pero considera que, también las experiencias administrativas en los Estados Unidos y en Francia. Self apunta que parte del débito teórico de la administración pública consiste en no vincular adecuadamente los estudios prácticos y las interpretaciones teóricas, del mismo modo que la mayor parte de los estudios consideran preponderantemente el primer aspecto en detrimento del segundo.¹ Hay que enfatizar que por lo general los estudiosos están más interesados en auscultar el interior de la administración pública y hacer conclusiones de un modo altamente específico, evitando plantear esquemas más generales, y por lo tanto, más útiles para entender otras realidades. Self asume que este tipo de problemas forman parte de lo que llama la “política de la administración”, es decir, que se trata de las relaciones entre los problemas políticos y los análisis de las organizaciones, así como de la conducta dentro de las mismas.

Un problema es que buena parte de los estudios en administración pública se refieren a las organizaciones que no sólo proceden de las experiencias de la gerencia privada, sino también del énfasis en problemas sumamente puntuales y factuales. De aquí que por un lado los expertos en gerencia

¹ Self, Peter (1972), *Administrative theories and politics*, London, George Allen & Unwin LTD, 1974, pp. 11-12.

privada proponen un conjunto de prescripciones a la administración pública, procedentes de realidades diversas a la última, mientras sus estudiosos tienden a tratar con una miscelánea de temas difícilmente convergentes en un punto en común. Hay que añadir que frecuentemente la administración pública es cultivada bajo los estudios de la ciencia política o el derecho administrativo, toda vez que el conflicto patente entre los análisis gerenciales y los estudios sobre el proceso administrativo tienden a hacerse más grandes y convertir a la administración pública, ante ambas disciplinas, en una “cenicienta” que no contribuye mayormente a su propio desarrollo científico.² Todo ello culmina en una oposición, aquella que separa de un modo radical la responsabilidad administrativa y la efectividad. Quien tenga en sus manos la obra de Self contará con un libro muy relevante, el cual, además de proporcionar una panorámica precisa del estado del arte en la administración pública de entonces, contribuye de modo significativo a entender el proceso gubernamental en Gran Bretaña y a mostrar el grado de avance científico del país dentro del contexto universal.

Peter Self es uno de los autores académicamente más consultados en Gran Bretaña, al mismo tiempo que se trata de uno de los pensadores que más han contribuido a marcar las líneas que con el tiempo fue adquiriendo el pensamiento administrativo hacia el estudio del *management*, desde la perspectiva de la administración pública. De hecho, Self puede ser considerado como un precursor de lo que más adelante será el análisis crítico de la nueva gerencia pública, junto con Christopher Hood. En efecto, en su trabajo sobre la burocracia o el *management*, el autor realiza un primer esfuerzo exploratorio para definir la naturaleza de ambos, intentando encontrar puntos de contacto a pesar de sus diferencias de fondo.³ Al respecto

² *Ibid*, p. 15.

³ Self, Peter (1965), “Bureaucracy or Management”. Chapman, Richard y A. Dunsire, *Style in administration: reading in british public administration*,

recurre a la teoría de las organizaciones entonces en boga. Self encuentra que, dentro de la literatura administrativa usual, la burocracia tiende a ser observada como un proceso del gobierno, en tanto que el *management* es identificado normalmente con las actividades de los negocios privados. Sin embargo, haciendo uso de la teoría de las organizaciones, cree que es posible encontrar puntos de referencia comunes entre ambos fenómenos que van más allá de la idea del “hombre burocrático” y del “hombre económico”.

El autor no es ajeno a una teoría de larga data, que desde mediados de la década de 1960 apuntaba hacia lo que posteriormente sería la nueva gerencia pública, la cual sostiene que el Estado deberá ser menos burocrático y más gerencial. Pero más allá de esa extrema visualización del Estado y de la gerencia, Self observa que es posible identificar rasgos “manejariales” en el gobierno, principalmente los que tienen que ver con sus operaciones de planeación, descentralización, y técnicas aplicadas a las finanzas y administración de personal.⁴ Repunta principalmente su idea sobre la devolución de la toma de decisiones, que tiene una estrecha vinculación con los problemas de centralización y descentralización, un tema de enorme interés en Gran Bretaña, principalmente si atendemos que un gobierno descentralizado muestra el equilibrio entre las necesidades funcionales y los mecanismos de gerencia. Sin recurrir a los viejos esquemas que asimilan como iguales a la administración pública y la gerencia de negocios, pero tampoco buscando una dicotomía, Self intenta encontrar un esquema común entre ambas formas de organización a través del *management*, para contribuir a una mejor comprensión de ambos campos; y establecer un flujo constante entre el gobierno

London, George Allen & Unwin LTD. Published for The Royal Institute of Public Administration, 1971, p. 61.

⁴ *Ibid*, pp. 69-73 y 80-81.

y la empresa privada, así como un diálogo perpetuo entre el gobierno y los negocios.

No son muchos los pensadores británicos conocidos fuera de la isla antes de la década de 1980, incluyendo aquellos cuyas obras se vertieron a idiomas diversos al inglés. Uno de ellos es Christopher Hood, autor de un trabajo traducido al español tiempo atrás y que no alcanzó a tener el interés que merece.⁵ Se trata de un libro muy apreciado por su autor, al grado de que, en una de sus obras más célebres, y muy posterior, recupera temas tratados y que requieren su reconsideración.⁶ Esta última, que recoge el análisis general el “arte del Estado”, y comprende temas abordados desde algunos años atrás, constituyendo uno de los grandes libros sobre administración pública contemporánea.

Sin duda, Hood es uno de los pensadores británicos más relevante hoy en día, y a quien no sólo se deben los trabajos críticos más importantes sobre la nueva gerencia pública en Gran Bretaña, sino también los aportes contemporáneos de la teoría de la administración pública sobre la base de las humanidades. En una obra preparada con la colaboración de Michael Jackson, apunta que uno de los problemas centrales de la teoría de la administración pública contemporánea radica en la emergencia de los paradigmas neogerenciales han puesto en duda su valor y utilidad, y que no se debe desestimar la supremacía eventual que podrían adquirir esos paradigmas.⁷ Sin embargo, el problema mayor no consiste tanto en que tales paradigmas puedan ser preeminentes, sino que su dominio está fundado en la ficción, no en la verdad, generando de tal modo un doble problema epistemológico que consiste

⁵ Hood, Christopher (1976), *Los alcances de la administración pública*, México, Editorial Limusa, 1979.

⁶ Hood, Christopher (1998), *The art of the State*, Oxford, Clarendon Press.

⁷ Hood, Christopher and Michael Jackson (1991), *Administrative argument*, Aldershot, Dartmouth Publishing, pp. 157-158.

en desplazar a la teoría de la administración pública, pero sin llenar su sitio.

Por ello nunca estará de más insistir en los peligros subyacentes del mito en la administración pública, que es precisamente la fuente del poder de los econócratas y los consultócratas neogerenciales.⁸ Como su preeminencia radica en el uso de la ficción como armas de comunicación, ello explica el peso de los economistas neoclásicos como persuasores en el argumento administrativo a través del uso de la ficción, más que de la verdad. De aquí la necesidad de estudiar nuevamente la retórica y la metáfora en la administración pública, como vehículos eficaces de la persuasión. De este modo se podría explicar la persuasividad de la economía neoclásica en el argumento administrativo por sus ficciones, más que por sus verdades.⁹

La teoría de la administración pública puede ser fortalecida con el uso de las humanidades, comenzando entonces con la retórica que tiene el atributo de crear una doctrina que vincula teoría y *policy*, como un conducto poderoso para la persuasión.¹⁰ Esto significa comprender la clave del factor de aceptación, cuyo primer elemento es la simetría que representa la producción de soluciones lingüísticas armónicas para los problemas sociales experimentados por una audiencia.¹¹ Por su parte, la metáfora es una modalidad del pensamiento útil cuando no es posible alcanzar finalmente una prueba. Luego sigue la ambigüedad, que consiste en la habilidad de hablar

⁸ El concepto de “econócrata” se debe a Peter Self, quien acuñó al término en una de sus obras (*Econocrats and the policy process*, London, The McMillan Press, 1975).

⁹ Hood y Jackson, *Administrative argument*, pp. 157-158.

¹⁰ Hood, Christopher and Michael Jackson (1994), “Key for Locks in Administrative Argument”, *Administration & Society*, vol. 25, num. 4, pp. 467-488.

¹¹ Hood y Jackson, *Administrative argument*, pp. 26-27.

simultáneamente a personas con intereses y puntos de vista diversos, es decir, comunicar la misma idea en un auditorio diversificado. Un cuarto elemento se refiere a la selección de máximas y argumentos para hacer exitosa a la persuasión, y así arribar a la conclusión deseada. La clave quinta se refiere a la eliminación de la duda por parte de los persuasores, de manera similar al modo como un público observa una obra de teatro, es decir, apelando al sentido de urgencia del tiempo para acortar el debate y dar paso a una acción oportuna. La última clave, con la cual es difícil conciliar, es conseguir que el beneficio privado sea justificado en términos de interés público. Hay que agregar la hermenéutica, la persuasión y la dialéctica, que son las fuerzas más poderosas de la argumentación en administración pública para incidir en un público al cual contribuye a modelar. En efecto, Hood y Jackson explican que el argumento administrativo consiste en la abogacía de doctrinas con referencia a máximas del sentido común y la selección de ejemplos que ostensiblemente vindican esas máximas. Así definido, el campo de doctrina administrativa aparece como una zona de interacción y discusión donde el dominio de una idea no es definitivo ni perpetuo, pues la preeminencia es rotativa porque el argumento tiene una naturaleza retórica.

En una visión tal alerta sobre el estado presente de la ciencia de la administración pública universalmente considerada, como lo señalan Hood y Jackson, una administración pública que fracasa sistemáticamente en explorar el vínculo entre argumento y aceptación, es negligente en su corazón mismo.¹²

¹² Hood y Jackson, "Key for Locks in Administrative Argument", p. 485.

Las ideas administrativas en la era neogerencial

Apenas madurada, la ciencia de la administración británica confrontó pocos años después un asedio tenaz y decidido de un enfoque emergente, el cual, aunque dice de sí mismo ser novedoso, tiene añejos antecedentes: la nueva gerencia pública. Ciertamente, luego de una década de implementación de programas de privatización, ese enfoque asomó de un modo consistente y muy pronto no sólo se propuso ganar terreno académico junto a la administración pública, sino desplazarla de su sitio, si bien no pocos autores han juzgado que su proyecto fue de reemplazo.

No es difícil encontrar la primera línea de fuego de los proyectos de privatización en una punzante objeción contra el Estado por motivo de su “tamaño”. El problema fue abordado directamente por uno de los especialistas más enterados de los problemas gubernamentales: Richard Rose, para quien la organización por antonomasia, el Estado, tiene en el gobierno su expresión oficial y la encarnación de su personalidad.¹³ De hecho, dado que el Estado es inconmensurable por constituir una asociación de poder, es el gobierno al que se debe aquilatar en términos de la grandeza o magnitud, evitando las referencias a su “tamaño”. En efecto, dicha grandeza, su grado de complejidad y su nivel de desempeño público, es una gesta en la moderna civilización occidental, un triunfo frente a los poderes supra-estatales e infra-estatales. Y sin embargo, más importante que su magnificencia, es que no se le debe criticar por grande, sino por deficiente, toda vez que los vicios o las virtudes derivados de su escala constituyen accidentes, no problemas intrínsecos a su naturaleza.

Sobre todo se le debe entender no sólo como una mera organización formal, sino como un proceso activo de movi-

¹³ Rose, Richard (1984), *Understanding big government*, London, Sage Publications, p. 3.

lización de normas y recursos financieros por medio de los servidores públicos. De modo que su magnitud se debe entender como un factor potencial de deficiencias por motivo de la multiplicación de sus organizaciones, que puede obstaculizar los procesos de comunicación y producir parálisis interna; y que los gobernantes deben aprender a lidiar el problema como un factor inherente al Estado moderno. Ciertamente, “el gobierno es grande en sí mismo” debido a las demandas de la sociedad, así como por su impacto en la sociedad y por el monto de sus recursos.

Por consiguiente, el problema del gobierno no radica en su magnitud, sino en el efecto que puede generar en términos de calidad de los servicios públicos que presta. Las causas directas e inmediatas de la grandeza del gobierno son los bienes públicos provistos a la sociedad, principalmente la educación, la salud y seguridad la social, cuyo monto en gran escala puede superar la capacidad de gestión gubernamental, produciendo deficiencias. El carácter nocivo de los defectos del gobierno por motivo de su magnitud se encuentra en las consecuencias políticas que produce, principalmente en el grado de eficiencia administrativa y el consenso político.

Su grandeza es un producto del progreso de las sociedades civilizadas de Occidente. La magnificencia aumentará en menos de cien años, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con base en la moderna concepción del gobierno que ve más del orden público y la defensa. Los ingredientes que la nutrieron fue el tránsito de la sociedad agraria a la sociedad industrial, el apoyo popular a los gobiernos democráticos y el progreso de los regímenes representativos. Grandeza gubernamental y democracia han progresado de la mano. Ella está en proporción directa con sus deberes hacia la sociedad. En fin, no debe confundir la magnitud y el crecimiento. La primera está determinada por el crecimiento, que le otorga su grado y alcance, y explica las proporciones adecuadas para favorecer la

administración pública.¹⁴ En buena medida, la magnitud representa una etapa del proceso de crecimiento, como se observa en los países occidentales, cuya tasa más elevada de engrandecimiento está representada en la magnitud de sus gobiernos a partir de la década de los años 1930. Como la grandeza es un estado fluyente, determinada por el crecimiento, a partir del decenio de 1980 la tasa de progresión fue menor y dio por resultado un cambio en la magnitud del gobierno, como ahora lo conocemos.

En paralelo a los estudios sobre la magnitud del gobierno, aparecieron los análisis sobre una reforma neogerencial obcecadamente centrada en definir los alcances de la actividad del Estado. De manera que uno de los temas centrales fue el Estado, particularmente desde el punto de vista del alcance de su perímetro funcional, que muchos tratadistas neogerenciales anhelaban limitar al máximo. Desde la perspectiva de los administrativistas británicos Patrick Dunleavy y Christopher Hood, el Estado, incluso bajo su modelo “burocrático”, es relevante en los sectores donde el gobierno necesita hacer más que sencillamente optar entre un menú de bienes y servicios cuyo origen y dinámica está fuera de su control, y en manos del mercado.¹⁵ La reforma neogerencial, sin embargo, procedió a través de medidas incapaces de delimitar las funciones esenciales del gobierno produciendo la posibilidad de que el núcleo básico de competencias gubernamentales se formulara de manera incremental; a través de un proceso de residuación de soluciones externas aplicadas sin criterio fijo a diferentes ámbitos de actividad administrativa. La ausencia de una presión opuesta para identificar, proteger, mantener y desarrollar

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Dunleavy, Patrick y Christopher Hood, “De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Ensayo sobre la Experiencia Modernizadora de Diversos Países Desarrollados”, Madrid, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 3, 1995, 14.

un núcleo de competencias básicas, podría hacer peligrar la buena marcha de los gobiernos nacionales. Como es observable, lo que se estaba dilucidando en la reforma neogerencial fue que los problemas esenciales del Estado no son simples asuntos operativos, de costos y de respuestas a corto plazo, sino un debate propiamente constitucional que afecta los fundamentos y capacidades de la política.

Por su parte, para Vincent Wright la exploración de la reforma gerencial del Estado revela evidentes incoherencias, contradicciones y costos ocultos, toda vez que expone los límites de la redefinición del Estado en una forma puramente minimalista y privatizadora orientada al mercado. Por consiguiente, el problema radica en la naturaleza del Estado, a pesar de que sea cierto que los mercados pueden ser útiles para asegurar que los productores no sean dominantes y tengan en cuenta a los consumidores. El Estado, con sus densas estructuras jerárquicas, puede no ser eficiente ni sensible a las demandas, pero sustituir jerarquías por mercados es una medida difícil.¹⁶ Lo dicho también es válido cuando de privatización del Estado se trata porque, si bien, su contexto es la democracia y el régimen de derecho, el gobierno toma decisiones autoritarias. Porque es de ese modo como se asegura la igualdad y la responsabilidad con una base organizativa enraizada en los valores de la imparcialidad, objetividad, regularidad, predictibilidad, legalidad y legitimidad. El gobierno del Estado funciona de acuerdo con normas que emanan de diversas y frecuentemente contradictorias racionalidades políticas, legales, institucionales, técnicas, sociales y económicas. Ello obedece a que buena parte de su lógica funcional exige alguna forma de “weberianismo”, poniendo énfasis en la uniformidad, imparcialidad, anonimato y normas jurídicas.

¹⁶ Wright, Vincent, “Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, núms. 7-8, 1997, pp. 40-41.

Wright apunta que fue muy atrayente pensar que el gobierno es algo parecido a los negocios, pero es problemático hacer que funcione como una empresa porque opera con valores en conflicto como la equidad y eficiencia. Sin embargo, una buena parte de la estrategia neogerencial de reforma del Estado ha estado ofuscada con la eficiencia, y se basa en una visión simplista de la burocracia, la alucinación exaltadora del mercado, la opinión idealizada del sector privado, la insensibilidad de los costos no previstos de la reforma, el exceso de optimismo acerca de los resultados prácticos, y lo más importante, “una visión equivocada del Estado”.¹⁷ Este es el motivo por el cual el sector público está más desorientando por efecto de los cambios provenientes de las reformas neogerenciales. Asimismo, el desmantelamiento del sistema administrativo es muy riesgoso, sobre todo si se le identifica con el “modelo weberiano”, que es un tipo ideal y sus características en algunos países son ficticias o están ausentes, en tanto otros atributos siguieron siendo importantes y en unos más delinearon el esquema normativo de la administración pública.

La reforma neogerencial progresó en países como Suecia y Gran Bretaña de un modo diverso. Bajo el impacto de presiones convergentes se implementaron estrategias similares por algunas naciones, como el intento por estabilizar la magnitud del sector público y los estipendios de los funcionarios, privatizar, ofrecer transparencia, crear nuevos cuerpos e introducir tecnologías de punta.¹⁸ Destaca de manera principal el significado duradero de la diversidad de los contextos nacionales, pues en Gran Bretaña se privatizó, pero también se ha centralizado, en tanto que en Francia se privatizó, pero también se ha descentralizado, mientras que España descentralizó radicalmente y privatizó relativamente poco. En fin, mientras la nueva gerencia pública afectó determinantemente a algunos

¹⁷ *Ibid.*, pp. 39-40.

¹⁸ *Ibid.*

países como Gran Bretaña, en otros su efecto fue casi nulo como Alemania.

El resultado observado por Wright en la reforma neogereñcial a comienzo del siglo XXI, es que en Europa el Estado es más definido por cuanto a sus deberes, pues sus gobernantes, como los cruzados en el medievo, buscando el Santo Grial del núcleo del Estado lograron ajustar la administración pública a ese centro esencial. Asimismo, el Estado se encuentra más dividido como resultado de la competencia interna por los recursos, y más desagregado como consecuencia de la descentralización y la desconcentración. También está más distante del ciudadano porque la implementación fue transferida a agentes no-estatales, más desregulado a través de una variedad de fórmulas, y más desnacionalizado por el efecto de la doble fuerza de la globalización y la regionalización.

Quizá sea una paradoja que el director de la Escuela Europea de Administración Pública sea un británico, es decir, un nacional del país más renuente a la incorporación plena a la Unión Europea, pero cuyo destino parece inescapable a su integración con el continente. Les Metcalfe se convirtió, obviamente, en el experto del tema integracionista de las administraciones públicas europeas, cuyo problema central ha sido precisamente la amplitud de la esfera de acción de cada Estado nacional en la Unión, y de ésta con referencia en cada Estado.

En los años de 1990, época en la cual se debía adelantar en la integración europea hacia su consolidación, los resultados fueron otros.¹⁹ Cuando el Tratado de la Unión Europea se signó a principio de 1992, quedó pendiente el modo cómo sería configurado el régimen político común a Estados de existencia ancestral, dotados con culturas políticas diversas y fronteras vacilantes por los recuerdos de guerras pasadas.

¹⁹ Metcalfe, Les (1997), "Federalismo Flexible", *Revista de Gestión y Análisis de Políticas*, núms. 7-8, p. 45.

Metcalfe observa un ambiente donde surgieron dos visiones de ese régimen, es decir, una federación de Estados o un Estado federal. La segunda perspectiva implica el compromiso de establecer una unión gradualmente sólida cuyo objetivo final es crear un Estado federal europeo, de modo que las formas intermedias de integración constituyen pasos que conducen hacia ese designio. Sin embargo, existe el recelo en los países miembros de ser absorbidos por ese Estado federal europeo.²⁰ Como es observable, los motivos de fondo no son sólo de tipo administrativo, sino de índole política, tema que favorece más la primera opción de un federalismo de Estados, problema que hace más compleja la transferencia de poder desde los Estados miembros hacia las instituciones comunitarias. En efecto, los Estados europeos no quieren dejar de ser Estados.

Estando así las cosas, el tema relevado es el desarrollo de flexibilidad institucional, la cual, sin embargo, tiene una caracterización puramente operativa, y supone la separación de la política y la administración. Es más, la flexibilidad ha derivado en el alejamiento del principio esencial que fue establecido con miras a la integración europea, según el cual todos sus miembros deben participar equitativamente en la integración.²¹ Una opción planteada es la reforma paralela de las administraciones públicas nacionales y de la administración comunitaria. Otra más es la adopción del paradigma neogerencial proveniente del mundo empresarial, como un modelo de organización-red en busca de capacidad de adaptación para hacer a las organizaciones más sensibles al cambio. Pero como se trata del diseño del órgano administrativo de la Unión, la Comisión Europea, Metcalfe asume que se está ante una organización-red potencial basada en una tradición diversa a la experiencia empresarial, pues está ocupada por la

²⁰ Metcalfe, Les (1995), "La Comisión Europea como una Organización Red", *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 4, p. 27.

²¹ Metcalfe, "Federalismo Flexible", p. 50.

promoción de capacidades de cooperación entre organizaciones implicadas en la gestión conjunta. Por lo tanto, el papel de una organización-red visualizada en este contexto consiste en definir los obstáculos que se oponen a una colaboración eficaz, y promover una actividad conjunta para superarlos.²² Esta última opción, que es opuesta a las perspectivas empresariales, hace imperativo reconsiderar de fondo las propuestas gerenciales dadas a enfatizar los resultados a corto plazo y sujetos a rendimientos financieros, pues *policies* implementadas de manera continua requieren enfoques muy diversos a los planteamientos pragmáticos a corto plazo.

Abocado a dar su perfil a la organización-red, Metcalfe opta por una noción muy arraigada: el régimen, que impera con vigor y salud conceptual en la política europea y describe el esquema formal de los contratos públicos, las telecomunicaciones, la *policy* social y la *policy* agrícola común. Como es definido, el régimen constituye un conjunto de valores, normas, principios y prácticas que guían la conducta de actores en él involucrados.²³ Todavía más, sus nuevas acepciones trascienden concepciones puramente políticas, para adentrarse en nociones económicas cuyas consideraciones normativas no están basadas en amenazas coercitivas. La interpretación de régimen dentro de este horizonte trasciende definiciones convencionales puramente normativas, pues comprende tanto a las normas, como a las capacidades de implementación. La idea de organización-red dotada con flexibilidad facilita la definición funcional de cada Estado nacional, dotado con su régimen, así como el sistema común, dentro de la idea de federalismo donde cada uno de ellos se perpetúa como tal, dando vida propia a la Unión Europea para que no sea la “suma de las partes”.

²² Metcalfe, “La Comisión Europea como una Organización Red”, pp. 26-27.

²³ *Ibid.*

La irrupción neogerencial pareció ser predominante en el estudio de la administración pública británica, pero no fue así. Thomas Kuhn argumenta que las publicaciones de investigación en el campo académico pueden ser un indicador del estado del arte, y reflejar la relación que guardan el viejo y el nuevo paradigma, determinando cuál de los dos predomina.²⁴ En Gran Bretaña, revistas como *Public Administration*, (PA) y *Public Policy and Administration* (PPA), son publicaciones de investigación acerca de la administración pública. Por su parte, *Public Money and Management* (PMM) e *International Journal of Public Sector* (IJPS), representan el paradigma del nuevo manejo público. Como lo afirma un administrativista, el hecho de que existan dos revistas acerca de la nueva gerencia pública no es un golpe de Estado a la administración pública, sino un desarrollo paralelo.²⁵ Asimismo, la PMM y la IJPS no tienen el gran prestigio de *Public Administration*, y por consiguiente, no ha ocurrido un temblor de tierra, sino un pequeño temblor. Un análisis de las revistas *Public Administration* y *Public Policy and Administration* en el período 1976-1995, dividió los artículos dentro de una triple clasificación: política, gerencial pública (elección pública, *management* (manejo), mercado, compras, manejo de recursos humanos y manejo de información) y miscelánea. El resultado mostró que el neomanejo público tuvo avances, pero a expensas de disciplinas distintas a las ciencias políticas. Los artículos de ciencia política se conservaron sin cambios mayores entre 1970 y 1990.

El resultado observable de ese análisis sugiere que hubo un desafío proveniente del *management* público, pero no una revolución científica. Por otra parte, tampoco existe una “crisis

²⁴ Kuhn, Thomas (1962), *The structure of scientific revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.

²⁵ Boyne, George (1996), “The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?”, *Public Administration*, vol., 74, winter, pp. 688-691.

de identidad” de la administración pública, como lo clamaron algunos académicos. Esta visión fue confirmada mediante la comparación del número de grados académicos en administración pública en el sistema universitario británico, donde son dominantes; incluso, sólo dos programas en administración pública fueron transferidos a las escuelas de negocios. Los programas principales de investigación son realizados en las instituciones de administración pública, no en las escuelas de negocios, donde es un desarrollo endógeno. En fin, no existe una confrontación directa entre administración pública y la nueva gerencia pública ni una guerra entre paradigmas hostiles, ni tampoco entre el viejo y el nuevo paradigma.

Quizá el mejor ejemplo de lo dicho sea el libro de Christopher Hood sobre el arte del Estado, que conserva el clacisismo de la disciplina cuando rememora las contribuciones de insignes tratadistas del campo, así como la recuperación de temas ancestrales como la retórica. La obra, que apareció a finales del siglo xx, corre en paralelo con estudios muy socorridos de manejo público, en los cuales Hood es experto, lo mismo que de administración pública, muchos de cuyos temas principales cambiaron de nombre con aquella corriente. De aquí que, con base en la tradición administrativa, él define al *public management* como el problema de diseñar y operar los servicios públicos, y detallar la aplicación del trabajo gubernamental tocante al ejecutivo.²⁶ El libro no se agota en lo dicho, pues constituye un caudal de propuestas e ideas constructivas sobre la administración pública que dan fe, ciertamente, del grado de salud que disfrutaba cuando la nueva gerencia pública estuvo en su apogeo.

Hoy en día, en Gran Bretaña el paradigma de administración pública continúa predominando, en tanto que el modelo la nueva gerencia pública, inherente a la privatización declinó con ella.

²⁶ Hood, Christopher (1998), *The art of the State*, Oxford, Clarendon Press, p. 3.

EPÍLOGO

Cuando se observa la vida social británica da la impresión de ser como un estanque lleno de quietud, cuya situación estacionada es añeja por efecto de sus protocolos, se antoja que todo ello procede de un pretérito lejano. Pero su historia no es así.

Más bien, parafraseando a Joseph Schumpeter, se puede afirmar que la fuerza vital de Gran Bretaña, con su centro en Inglaterra, es la “destrucción creativa”. La proporción de ambos elementos no siempre es equilibrada, tendiendo a moverse hacia uno de ellos para definir una época de un modo definitivo. Ocurre así con la “depredación” anglosajona que destruyó de un modo tan completo la civilización romana, que no sólo dejó la impresión de que esa cultura tuvo poco espesor en Britania, sino que el hecho de haber dejado huellas tan tenues por la destrucción ofrece un panorama equívoco del legado que dejaron los romanos. Poco margen creativo conservaron para sí los anglosajones, que a lo largo de los años no crearon una nación, ni defendieron la isla ni establecieron una civilización. La destrucción, también, es visible en la “migración” y “colonización” de ese pueblo, que desplazó a los britanos a regiones más atrasadas donde la convivencia con celtas primitivos los llevó a la involución.

El equilibrio en el binomio “destrucción creativa” es más visible en la “invasión”, la “revolución” y la “expropiación”, que son los rasgos sobresalientes del proceso histórico británico. La oleada de invasiones, sobre todo las nórdicas, revitalizaron permanentemente la sangre germánica de la isla, y si bien sólo algunas crearon civilización y orden político, ello fue suficiente para darle su carácter. Los daneses anexionaron Inglaterra a su imperio en la época de Canuto, y los normandos, “vikings diferidos”, la unieron a la Europa para siempre. Las revoluciones de 1640-1660 y 1685-1689 aceleraron la modernización británica, adelantando muchos años a otros países en la constitución de un régimen político. Gran Bretaña es el país de las expropiaciones, comenzando por el despojo de los britanos a manos de los anglosajones, y luego de éstos por los normandos. Después de cada expropiación se ha creado un nuevo régimen, con el gobierno normando como emblema, hasta llegar a las nacionalizaciones de la década de 1940 por las cuales se creó la empresa pública. Qué decir de la revolución industrial, que produjo la acumulación originaria del capital que separó a los trabajadores de los medios de producción.

Existen dos fórmulas de “destrucción creativa” más: “delegación” y “devolución”. Mediante la primera, a través de una medida generalizada de carga pública, en el siglo XIV las comunidades se debieron ocupar de la administración de sí mismas, así como de su sostenimiento, a nombre de la corona. A través de la segunda, lo antaño delegado fue devuelto al gobierno central a lo largo del siglo XX, para culminar un proceso centenario de creatividad administrativa que llevó primero al *selfgovernment* y después al régimen centralizado. Uno de los ejemplos mayores y representativos de la historia universal de la administración pública, es precisamente la índole del *selfgovernment*, descrita por uno de los pensadores que lo conoció mejor.

En efecto —como lo adelantamos páginas atrás—, Rudolf Gneist explica en 1866 que “la esencia rigurosamente verdadera del *selfgovernment* está...en los siguientes rasgos

característicos: 1) El *selfgovernment* es un sistema de la administración del Estado... 2) Todo *selfgovernment* se presenta, por tanto, como una comisión política a los comunes... 3) Todo *selfgovernment* se apoya sobre el principio político del derecho de nombramiento ... 4) Todas las altas autoridades del *selfgovernment* se han apoyado en todo tiempo precisamente sobre el principio del nombramiento real: *sberiffis*, jueces de paz, comisionados militares, oficiales militares. Ya en tiempo de los normandos se estableció que tales funciones son el derecho del rey y obligación del Estado. Bajo la posterior jurisdicción del *privy council* del parlamento y de los jueces reales no han vuelto nunca estas funciones a adquirir el carácter de un derecho de los estamentos (*Standtschaft*) o de un cargo electivo (*Wahlamt*)”.¹

En esa época, la pluma autorizada de John Stuart Mill confirma que la corona, por medio del Lord Teniente, continuaba haciendo las designaciones de los funcionarios locales, principalmente entre quienes ya ocupaban los cargos, con la excepción de aquéllos que no los desempeñan adecuadamente, o su bando político no era el de la monarquía, que eran removidos. Son personas acaudaladas, una oligarquía tolerada por el rey, pero que con el paso del tiempo va perdiendo prospectos idóneos, ensanchando el defecto principal del gobierno autónomo, consistente en “el bajo calibre” de sus funcionarios.² Su fábrica misma, el aprendizaje en el servicio, pues ese autogobierno es una “escuela de capacitación política”, produce egresados cada vez menos competentes. Una vez que la oligarquía rural fue incapaz de proveer candidatos adecuados para el servicio público, la clase media tampoco logró reemplazarla como fuente de reclutamiento. Al final, Mill se inclina por

¹ Citado por Gumplowicz, Luis (1877), *Derecho político filosófico*, Madrid, La España Moderna, sin fecha de edición, pp. 310-311 (la cita procede de una obra de Gneist, publicada en 1869).

² Mill, John Stuart (1861), *Considerations on representative government*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts, 1958, pp. 215, 227 y 254.

reformas que departamentalicen al gobierno local, de manera similar al régimen central, y que habiéndose dejado al último el mínimo de las tareas relativas a la nación, el primero, de suyo menguante, al menos conserve el desempeño de tareas administrativas sencillas. En efecto, habida cuenta que el gobierno local se asemeja al central, y que declina en su capacidad de desempeño, difícilmente se puede pensar que el segundo debe ceñirse a pocas tareas de interés nacional.

Gran Bretaña es, asimismo, un país donde las partes que integran su régimen han sabido ser “funcionales” en atención a la época del caso. Ciertamente, en el mismo país, pero en épocas diversas y sucesivas, ha funcionado bien la descentralización, y luego, la centralización. El *selfgovernment*, que fue la semilla de la constitución parlamentaria y sede de la libertad individual y comunal, fue funcional antaño, hoy en día ha sobrevivido fatigado junto con la centralización administrativa de la vida local, las empresas municipales y la burocratización, todas funcionales en la actualidad.

Es, también, el país de las “paradojas”: su historia no sólo ha caminado por vías diversas al continente europeo, sino por rutas incluso opuestas: mientras allende el canal se centralizaba, en la isla se descentralizaba, cuando allá se burocratizaba, acá se desburocratizaba. En tanto en el continente florecía el absolutismo, en Gran Bretaña germinaba el autogobierno, y cuando allá se formaban funcionarios profesionales e incluso se preparaban en escuelas especiales, acá se confiaba en aficionados reclutados en las localidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Appleby, Paul (1949), *Policy and administration*, Birmingham, University of Alabama Press.
- (1953), *Public administration in India: report of a survey*, New Delhi, Government of India.
- (1961), *Public administration for a Welfare State*, London, Asia Publishing House.
- Aharoni, Yair (1988), “El Reino Unido: la Transformación de Actitudes”, Vernon, Raymond, *La promesa de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 31-64.
- Bagby, Philip (1952), *Culture and history, London and New York*, Longmans, Green and Co.
- Bagehot, Walter (1867), *The english constitution*, London, Oxford University Press, 2001.
- Bagshawe, Richard (1990), *Roman Roads*, Buckinghamshire, Shire Publications.
- Baker, R.J.S. (1969), “Organization Theory and Public Management”. Chapman, Richard y A. Dunsire, *Style in administration: reading in british public administration*, London, George Allen & Unwin LTD. Published for The Royal Institute of Public Administration, 1971, pp. 137-138.

Omar Guerrero

- (1973), *Administrative theory and administration*, London, Hutchinson University Library.
- Banerjea, Pramathanath (1916), *Public administration in ancient India*, London, McMillan and Co.
- Baker, R.J.S. (1969), "Organization Theory and Public Management". Chapman, Richard y A. Dunsire, *Style in administration: reading in british public administration*, London, George Allen & Unwin LTD. Published for The Royal Institute of Public Administration, 1971, pp. 137-138
- Bakounine, Michel (1873), *Estatisme et anarchie*, Liden, E. J. Brill, 1967.
- Barker, Ernest, *La Gran Bretaña y el pueblo británico*, México, (1944) Ediciones Minerva.
- Barker, Ernest (1944), *The development of public services in western Europe: 1660-1930*, London, Oxford University Press, 1945.
- Barrot, Odilon, M. (1861), *De la centralisation et de ses effets*, Paris, H. Dumineray, Éditor.
- Bede, (731), *The ecclesiastical history of the English people*, Oxford, Oxford University Press). Edited with an Introduction and Notes by Judith McClure y Roger Collins, 1999.
- Beneyto, Juan (1958), *Historia de la administración pública española e hispanoamericana*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Bennett, Julian (1988), *Towns in roman Britain*, Haverfordwest, Shire Publications.
- Berthélemy, H. (1900), *Traité élémentaire du droit administrative*, Paris, Libraire Arthur Rousseau, 1926, onzième édition.
- Birley, Anthony (1964), *Life in roman Britain*, London, B.T. Bartford, LTD, 1976.
- Anthony (2005), *The roman government of Britain*, London, Oxford University Press.
- Black, E.W. (1995), *Cursus publicus: the infrastructure of government in roman Britain*, Oxford, Bar British Series.
- Blunt, Edward, (1937), *The I.C.S: the indian civil service*, London, Faber and Faber Limited.

- Bluntschli, Gaspar (1876), *Derecho público universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año, dos tomos.
- Bluntschli, J.K. (1885), *The theory of State*, Oxford, at The Clarendon Press.
- Bonnin (1808), Charles-Jean, *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire.
- Boutmy, Émile (1895), *Le recrutement des administrateurs coloniaux*, Paris, Armand Colin & Cie, Éditeurs.
- Boyne, George (1996), "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", *Public Administration*, vol. 74, winter.
- Breeze, David (2002), *Roman forts in Britain*, Haverfordwest, Shire Publications.
- Boulding, Kenneth (1953), *The organizational revolution*, Chicago, Quadrangle Books, 1968.
- Boutmy, Émile (1895), *Le recrutement des administrateurs coloniaux*, Paris, Armand Colin & Cie, Éditeurs.
- Bradley, Henry (1947), "Language". Bailey, Cyril, *The legacy of Rome*, Oxford, at Clarendon Press.
- Bridges, Norman, "Portrait of a Profession". Chapman, Richard y A. Dunsire (1971), *Style in administration: reading in british public administration*, London, George Allen & Unwin LTD. Published for The Royal Institute Public Administration, pp. 44-60.
- Brown, R.G.S. and D.R. Steel (1971), *The administrative process in Britain*, London and New York Methuen, 1983. Reimpresión de la segunda edición (1979).
- Burckhardt, Jacob (1961), *Reflexiones sobre la historia universal*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Burnham, James (1941), *The managerial revolution*, New York, The John Day Company.
- Caldecot, Thomas (1959), *Los bizantinos*, México, Joaquín Mortiz, 1981.
- Catherine, Robert (1947), *Le style administratif*, Paris, Éditions Albin Michel, 1969.

Omar Guerrero

- Cross, J.A., (1970) *British public administration*, London, University, Tutorial Press, 1975.
- Crummy, Philip (1997), *City of victory: the story of Colchester, Britain's first Roman town*, Colchester, Colchester Archaeological Trust, 1997.
- Chadwick, Edwin (1885), *The evils of disunity in central and local administration*, London, Logmans, Green and Co., 2009. Edición facsímil.
- Chapman, Brian (1959), *The profession of government*, London, Unwin University Press, 1970.
- Chapman, Richard and A. Dunsire (1971), *Style in administration: reading in British public administration*, London, George Allen & Unwin LTD, Published for The Royal Institute of Public Administration.
- Chrimes, S.B. (1952), *An introduction to the administrative history of medieval England*, Oxford, Basil Blackwell.
- Dicey, A.V. (1886), *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, MacMillan and Co., Limited, 1915, eight edition.
- Donahue, John (1989), *The privatization decision*, New York, Basic Books.
- Donato, Nicolás (1760), *El hombre de Estado*, México, Tipografía Popular, 1904, tres tomos.
- Drewry, Gavin and Tony Butcher (1988), *The civil service today*, London, Basil Blackwell.
- Dunleavy, Patrick (1986), "Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approach", *Public Administration*, vol. 64, num. 1, pp. 13-34.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1995), "De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Ensayo sobre la Experiencia Modernizadora de Diversos Países desarrollados", Madrid, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 3.
- Dunsire, Andrew (1973), *Administration: the word and the science*, London, Martin Robertson and Co.

- Entrena Cuesta, Rafael (1961), "La Contraposición entre el Régimen Administrativo y el Rule of Law". *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Fichte, Johann Gottlieb (1800), *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Editorial Tecnós, 1991.
- Finer, Herman (1927), *The british civil service*, London, The Fabian Society.
- (1941), *Municipal trading*, London, George Allen & LTD.
- (1934), *Theory and practice of modern government*, New York, Henry Holt and Company, 1949. Revised edition.
- Finer, S.E. (1950), *A primer of public administration*, London, Frederick Muller LTD.
- Fouillee, Alfred (1903), *Esquisse psychologique des peuples européens*, Paris, Félix Alcan, Éditeur.
- Friedrich, Carl (1937), *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946.
- Frontin (1944), *Les aqueducs de la ville de Roma*, París, Societé d'Édition Les Belles Lettres.
- Furió Ceriol, Fadrique (1549), *El concejo y consejeros del príncipe*, Valencia, Institución de Alfonso El Magnífico, 1952.
- Gelinier, Octave (1966), *Le secret des structures competitives*, Paris, Éditions Hommes et Techniques.
- Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía*, México, Editorial Taurus, 1998.
- Gildas (circa 570), *On the Ruin of Britan (De Excidio Britan-nae)*, New York, Dodo Books, sin año.
- Gladden, E.N. (1949), *An introduction to public administration*, London, Staples Press, 1952.
- (1953), *The essentials of public administration*, London, Staples Press, 1958.
- (1966), *Approach to public administration*, London, Staples Press.

Omar Guerrero

- (1967), *Civil service of the United Kingdom: 1855-1970*, London, Frank Cass, dos tomos.
- (1972), *A history of public administration*, London, Frank Cass, dos tomos.
- Gneist, Rudolf (1892), *History of the english parliament*, London, William Clowes & sons Limited, third edition revised.
- Goodnow, Frank (1893), *Comparative administrative law*, New York, G.P. Putnam's Sons, dos tomos, 1897.
- Gross, Bertram (1964), *The managing of organizations: the administrative struggle*, New York, The Free Press Glencoe, dos tomos.
- Grove, J.W. (1962), *Government and industry in Britain*, London, Longmans, Green and Co LTD.
- Gumplowicz, Luis (1877), *Derecho político filosófico*, Madrid, La España Moderna, sin fecha de edición.
- Gurtvitch, Georges (1944), *La Déclaration des droits sociaux*, New York, Éditions de la Maison Française.
- Haskins, Homer Charles (1915), *The normans in european history*, Boston and New York, Houghton Mifflin Company.
- Haverfield, F. (1912), *The Romanization of roman Britain*, Oxford, Clarendon Press (facsimil, D. N. Goodchild, Philadelphia, 2007).
- Heady, Ferrel (1966), *Public administration: a comparative perspective*, Englewood Ciff, New Jersey, Prentice-Hall.
- Hill, Michael (1972), *The sociology of public administration*, New York, Crane, Russak and Company, Inc.
- Hintze, Otto (1929), "Esencia y Difusión del Feudalismo". *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.
- (1930), "Tipología de las Instituciones Estamentales de Occidente". *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.
- (1929), "Condiciones historicouniversales de la constitución representativa". *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

- Hood, Christopher (1976), *Los alcances de la administración pública*, México, Editorial Limusa, 1979.
- and Michael Jackson (1991), *Administrative argument*, Aldershot, Dartmouth Publishing.
- and Michael Jackson (1994), “Key for locks in administrative argument”, *Administration & Society*, vol. 25, num. 4, pp. 467-488.
- (1998), *The art of the State*, Oxford, Clarendon Press.
- Janet, Paul (1872), *Historia de la ciencia política*, México, Editorial Nueva España, 1947, dos tomos.
- Jellinek, Georg (1911), *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Kroeber, A. L. (1952), *The nature of culture*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Kuhn, Thomas (1962), *The structure of scientific revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- LaPalombara, Joseph (editor) [1963], *Bureacracy and political development*, Princeton, Princeton University Press.
- Laski, Harold (1923), “The Growth of Administrative Discretion”, *The Journal of Public Administration*, vol. 1, pp. 92-100.
- (1925), *Grammar of politics*, New Haven, Yale University Press, 1929.
- Introduction. Taylor, Henry (1832), *The statesman*, Cambridge, W. Heffer and Sons Limited, 1927.
- Foreword. White, L.C., *A modern guide to the civil service*, London, University of London Press.
- Lepawsky, Albert (1949), *Administration*, New York, Alfred A. Knopf.
- Locke, John (1690), *The second treatise of civil government*, Oxford, Basil Blackwell, 1948.
- Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove (1957), *Central administration in Britain*, London, Logmans, 1967.
- Mackenzie Brown, D. (1953), *La sombrilla blanca: el pensamiento político hindú desde Manú hasta Gandhi*, Madrid, Editorial Tecnós, 1965 (1953).

- Majone, Giandomenico (1978), “Los Usos del Análisis de Políticas”. Aguilar, Luis F., *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Marx, Carlos (1853), “La Dominación Británica en la India”. En Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, sin año, dos tomos, tomo I pp. 352-359.
- Marx, Carlos (1853), “Futuros Resultados de la Dominación Británica en la India”. En Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, sin año, dos tomos, pp. 360-367.
- Marx, Carlos, *El capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, tres tomos (1867, 1885 y 1894).
- McLuhan, Marshall y B.R. Powers (1989), *La aldea global*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1996.
- Meinecke, F. (1957), *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1997.
- Merson, F. (1923), “Public Administration: a Science”, *The Journal of Public Administration*, vol. 1, pp. 220-227.
- Metcalf, Les (1993), “Conviction Politics and Dynamics Conservadurism: Mrs. Thatcher Managerial Revolution”, *International Political Science Review*, vol. 14, num. 4, pp. 351-352.
- (1995), “La Comisión Europea como una Organización Red”, *Gestión y Análisis de Políticas*, núm. 4.
- (1997), “Federalismo Flexible”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas*, núms. 7-8.
- Mill, John Stuart (1859), *On liberty*, Glasgow, Collins/Fontana, 1975.
- (1861) *Considerations on representative government*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts, 1958.
- Montesquieu (Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède y de) (1841), *De l'esprit des lois*, Paris, Ernest Flammarion, Éditeur, sin año, dos tomos.

- Moreland, W.H. (1911), *The revenue administration of the United Provinces*, McMillan and Co., New Delhi, Renaissance Publishing House, 1984. Versión facsímil
- (1920), *India at the death Akbar: economic study*, London, McMillan and Co. Versión facsímil: New Delhi, Low Price Publications, 1995.
- (1921), “The Science of Public Administration”, *Quarterly Review*, vol. 235.
- (1929), “Recent Work in Indian Economic History (1905-1928)”, *The Economic History Review*, vol. 2, no. 1, (Jan., 1929), pp. 130-136. Published by: Blackwell Publishing on behalf of the Economic History Society. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2589878>.
- Morris, John (2005), *Londinium: London in the Roman Empire*, London, Phoenix Press, 2005.
- Morse Stephen (1900), *An account of the East India College at Haileybury (1806-1857)*, New York, The Macmillan Company. Anexa a: Lowell, Lawrence, *Colonial civil service* [mismos datos editoriales].
- Muñoz Amato, Pedro (1954), *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, dos tomos.
- Nagel, Ernest (1961), *The structure of science*, Indianapolis, Hackett Publishing Company, 1979.
- Nicholson, Max (1967), *The system: the misgovernment of modern Britain*, New York, McGraw-Hill Books Company.
- O'Malley, L.S.S. (1931), *The indian civil service (1601-1930)*, London, John Murray, Albemarle.
- Petit-Dutaillis, Ch., *La monarquía feudal en Francia e Inglaterra (siglos X al XIII)*, México, УТЕНА, 1961.
- Perpiña, Román (1965), *Origen y ocaso de las talasocracias*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Pirie, Madsen (1985), *Dismantling the State*, Dallas, The National Center of Policy Analysis, 1985.

- Pirie, Madsen (1988), *Privatization: theory, practice and choice*, London, Wildwood House.
- Pye, Lucien (1966), *Aspects of political development*, Boston, Little, Brown and Company.
- Quek Peck Lim, "Los Riesgos de la Privatización", México, *Contextos*, año 4, núm. 68, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1986, pp. 24-27.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, 2001.
- Reid, G.T. (1913), *The origen and development of public administration in England*, London, MacDonal and Evans.
- Richard, son of Nigel (1179), *The course of the exchequer*, London, Thomas Nelson and sons LTD, 1950.
- Ridley, F.F. (1972) "Public Administration: Cause for Discontent", London, *Public Administration*, vol. 50, spring.
- (1975), *The study of government: political science and public administration*, London, George Allen & Unwin Ltd.
- Riggs, Fred (1961), *The ecology of public administration*, Bombay, Asia Publishing House.
- (1964) *Administration in the Developing Countries*, Boston, Houghton Mifflin.
- (1970), "The Context of Development Administration". Riggs, Fred (editor), *Frontiers of development administration*, Durhman, Duke University Press.
- Robson, William (1928), *Justice and administrative law*, Londonm Stevens & sons Limited, 1951, third edition.
- (1947), "The Administration of Nationalized Industries in Britain", *Public Administration Review*, vol. 7, num. 3, pp. 161-169.
- (1949), Book reviews [Warner, Richard, The principles of public administration], *The Political Quarterly*, volume 20, issue 1, pp. 84-85.
- (1956), "Bureaucracy and Democracy". Robson, William, *The civil service in Britain and France*, London, The Hogart Press.

- (1960), *Nationalized industry and public ownership*, London, Georg Allen & Unwin LTD, 1962, second edition.
- (1966), *Local government in crisis*, London, Ruskin House Museum Street.
- (1970), “Ministerial Control of the Nationalized Industries”. Friedman, W. and J.F. Garner, *Government enterprise: a comparative study*, London, The British Institute of International and Comparative Law, London, Stevens & sons, pp. 79-90.
- Röpke, Wilhelm (1944), *Civitas humana*, Madrid, Revista de Occidente, 1949.
- Rose, Richard (1964), *England*, Boston, Little, Brown and Company.
- Rose, Richard (1984), *Understanding big government*, London, Sage Publications.
- Ruiz Massieu, José Francisco (1980), *La nueva administración pública federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Salway, Peter (1984), *Roman Britain*, Oxford, Oxford University Press.
- Sánchez Viamonte, Carlos (1956), *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Savas, E.S. (1987), *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, México, Ediciones Gernika, 1989.
- Self, Peter (1965), “Bureaucracy or Management”. Chapman, Richard and A. Dunsire, *Style in administration: reading in british public administration*, London, George Allen & Unwin LTD. Published for The Royal Institute of Public Administration, 1971.
- (1972), *Administrative theories and politics*, London, George Allen & Unwin LTD, 1974.
- (1993) *Government by the market?*, London, The Macmillan Press.

Omar Guerrero

- Sheldon, Oliver (1923), *The philosophy of management*, New York, Pitman Publishing Corporation, 1965.
- Siegfried, André (1930), *La crisis británica en el siglo xx*, Madrid, Editorial España, 1932.
- (1950), *L'âme des peuples*, Paris, Hachette.
- Siffin, William, editor (1957), *Toward the comparative study of public administration*, Indiana, Indiana University Press, 1957.
- Sisson, C.H. (1959), *The spirit of british administration*, 2a. ed. London Faber and Faber LTD, 1965.
- Smith, Adam (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of the nations*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc. 1952.
- Smith Toumlin, Joshua (1851), *Local self-government and centralization*, London, John Chapman. Edición facsímil: Elibron Classics, Adamat Media, 2005.
- Squire, Charles (1994), *Celtic myths and legends*, New York, Gramercy Books.
- Tácito, Cornelio (98), *Germania*, Madrid, Editorial Gredos, 1999.
- Taylor, Henry (1832), *The statesman*, Cambridge, W. Heffer and Sons Limited, 1927.
- The Liverpool Financial Reform Administration (1865), *Administrative reform: what is wanted, how are we to get it?* Liverpool, Financial Reform Tracts. [Http://www.jstor.org](http://www.jstor.org).
- Thomas, Rosamund (1970), *The british philosophy of administration*, Cambridge, Centre for Business and Public Sector Ethics, 1989.
- Tocqueville, Alexis de (1835-1840), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1981, dos tomos.
- Trevelyan, G. M. (1926), *History of England*, Colchester and London, Logman, 1973.
- Urwick, Lyndall (1937), "Organization as a Technical Problem". Gulick, Luther and Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science of Administration*, New York, Augustus M. Kelly Publishers, pp. 75 y 83-84.

- (1942), *The elements of administration*, New York and London, Harper and Row Publishers, sin año.
- Vickers, John y George Yarrow (1988), *Un análisis económico de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Villar Palasi, José Luis (1952), *Administración y planificación*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica.
- Waldo, Dwight (1948), *The administrative State*, New York, The Ronald Press.
- Walker, Harvey (1933), “An American Conception of Public Administration”, *American Political Science Review*, January.
- Warner, Richard (1947), *The principles of public administration*, London, sir Isaac Pitman & sons, LTD.
- Warren Holister, C. (1969), *The impact of the norman conquest*, New York, John Wiley and Sons, Inc.
- Wengert, Norman (1948), review: Warner, Richard, *The principles of public administration*, *American Political Science Review*, vol 42, num. 5, oct., pp. 998-999.
- White, Leonard (1926), *Introduction to the study of public administration*, New York, The McMillan Co.
- Willoughby, W.W. (1903), *The political theories of the ancient world*. London and Bombay, Longmans, Green and Co., 1903.
- Willoughby, W.F. (1909), “The Reorganization of Municipal Government in Porto Rico: Political”, *Political Science Quarterly*, vol 24, num. 3.
- Wright, Vincent, “Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, núms 7-8, 1997.

La Administración Pública en Gran Bretaña

Se terminó de imprimir el 28 de septiembre de 2012, en Programas Educativos S.A. de C.V. Diseño, formación y edición Formas e Imágenes S.A. de C.V., Av. Universidad 1953, edif. 2, loc. E, Copilco el Bajo, C.P. 04340. En su composición se utilizaron fuentes de la familia Adobe Caslon Pro de 10, 11 y 12 pts. La impresión de interiores se realizó en papel Bond ahuesado de 90 gr., impresión de forros en cartulina Couché de 300 gr.

Su tiraje consta de 1 000 ejemplares.