

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS

POR

VALENTÍN R. VÁZQUEZ DE PRADA

SUMARIO: NUEVAS PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS GUBERNAMENTALES.—LA NECESARIA REVISIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO FEDERAL.—LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La lejanía física y hasta cultural nos obligan a hacer unos comentarios de unas trabajos y proyectos de la actual Administración Reagan que revelan, no obstante, unas preocupaciones comunes a las existentes por estos lares, aunque sean de signo contrario, por cuanto mientras en nuestro país, en la consolidación del nuevo modelo de Estado, se está realizando una labor de vaciamiento para una posterior remodelación, extendiendo su influjo a todos los niveles, incluidos los del propio personal hasta ahora al servicio de las funciones habituales de un Estado tradicional —como los demás Estados unitarios—, en Estados Unidos, cada vez con más fuerza (1) se observa un replanteamiento, positivo, de los temas burocráticos.

De todos es sabido que tales temas fueron y han sido, durante bastante tiempo, en aquel país, algo parecido a un tabú, ya que sus tratadistas —clásicos o innovadores— procuraban resaltar el rol de los empleados públicos elegibles electoralmente, frente a la omisión o marginación de aquellos otros que acceden a sus puestos de trabajo por vía de la selección del personal. Tal tratamiento, con un silencio casi ominoso, sobre todo un colectivo de funcionarios, quería demostrar el carácter sustancialmente democrático de un sistema que, hasta en sus menores detallés, se guiaba por el sufragio conformando —

(1) Como hemos tenido ocasión de comprobar en otro de los trabajos sobre este punto, publicado en la Revista «Documentación Administrativa», núm. 189.

ayudando a conformar— una opinión pública tan ardiente defensora de los derechos de los ciudadanos (2).

La disparidad, en el tratamiento, era tan grande que el público lector y hasta el profesional no especializado pudo llegar a pensar que se encontraba ante un Estado que, a pesar de sus específicas características, se componía de empleados públicos elegidos por los propios electores, lo mismo que lo hacían con las candidaturas políticas, no llegando, sin embargo, a plantearse la racionalidad del procedimiento ni tampoco los mecanismos concretos, diferenciados o identificados con los restantes, que permitían la mejor elección de los aspirantes al desempeño de cargos públicos.

Curiosamente, a nivel popular, dado el mismo origen del país, se fomentó esa visión populista —entendida en sentido amplio, y no en el concreto que ha tenido en otros países, el movimiento del mismo nombre— en donde encajaban figuras que con el tiempo llegaron a ser tanto históricas como legendarias (3), al mismo tiempo que se fortalecía el proceso de instauración de unas instituciones que como la del Jurado tanto peso e influencia tendrían en la misma configuración y práctica de la justicia. Este factor «electoralista» o «populista», impuesto por las mismas condiciones originarias que contribuyeron a la fundación del país (4), que tanto peso ha tenido y sigue teniendo en todos los movimientos políticos y en la misma visión popular de todas sus instituciones (5), sigue contando, aunque crecientemente,

(2) Los medios audiovisuales de comunicación, al igual que los impresos, nos relatan anécdotas o sucesos sumamente reveladores de este enlace entre el electorado norteamericano y los elegidos; caso del viajero norteamericano en cualquier lejano país que tiene «las puertas abiertas» de su Embajada para formular las quejas correspondientes, lo mismo que tiene a su alcance cualquier otro medio (cartas a la prensa, tan temidas entre los políticos norteamericanos; recuerdo las expuestas públicamente en este medio con ocasión del accidente aéreo de Los Rodeos, de hace unos años, que motivaron la intervención inmediata del embajador, proporcionando los medios adecuados —sobre todo *air mail*— para llevar a sus conciudadanos a su país).

(3) Recordemos la figura del juez Bean, que tanto peso ha tenido en la configuración de un juez popular y que ha servido de referencia a tantas filmaciones sobre el célebre «Juez de la horca».

(4) MAXWELL, en su historia de la literatura norteamericana, explica su proceso evolutivo y hasta el mismo ritmo de sus tendencias, en función de los orígenes del país, quedando clasificada la relación entre temática de los autores (recordemos la de FRANKLIN, o la de IRWING, o del mismo TWAIN) y la situación que en su momento experimentaba el territorio y la comunidad.

(5) La conocida invocación al pueblo con que comienza la Constitución norteamericana, cuya actualidad y vigencia probó el *Watergate*, sirve de apoyo para todos estos movimientos y esta buscada interpretación popular —democrática— de sus instituciones (aplicable en todos los niveles a las iglesias, centros escolares, universidades, juntas de barrio, etc.).

merced al proceso tecnológico, con menor rigor, sobre todo, en el plano a que se refieren los estudios que se han examinado para la realización del presente trabajo.

La aparición y consiguiente proliferación de las organizaciones *staffs* contribuye a una revisión de la burocracia. Esta situación, que viene protagonizada desde hace años y que no parece tener un fin próximo y cuya imagen gráfica se personaliza en el constante aumento del número de asesores (*adviser*) y *staffs* consultivos, ha engendrado una tendencia de revalorización de la burocracia, en donde se anclan los correspondientes expertos y peritos.

Y es aquí, aquí y hora (*hic et nunc*), cuando contamos el gran empuje experimentado en Estados Unidos, por todos los estudios, tanto sobre el allí llamado «servicio civil» (*civil service*), equivalente a nuestra función pública, como el análisis de los procesos o procedimientos a través de los cuales las grandes organizaciones burocráticas consiguen formular sus políticas y adoptar las correspondiente decisiones. El desarrollo del Estado ha sido tal (6), que ha producido una verdadera conmoción que tiene sus últimas reacciones en el nuevo equipo presidencial (7) cuyo éxito, de acuerdo con los *pulls* más autorizados, se debió a las promesas de cambio sustancial anunciadas, consistentes principalmente en reducciones del intervencionismo pú-

(6) La tecno-estructura de que nos habla GALBRAITH en su ya clásica obra *El Estado industrial*, unida a las enormes responsabilidades contraídas en el plano internacional por Estados Unidos —que hicieron llegar a decir al Presidente Eisenhower, de condición militar, alguna nota pesimista sobre el futuro de la democracia de su país por el gigantesco peso de los gastos militares—, integran un panorama donde el reiterado aumento del porcentaje de tales gastos militares ayuda a este cambio conceptual y de realidad que nos ofrece esta nación de más allá del Atlántico. Véase artículo de GALBRAITH, en *Anuario 1983*, de «El País», página 33.

(7) Toda la candidatura de Reagan se levantó en un programa bastante claro, cuya síntesis podría ser ésta: parar el intervencionismo estatal, con sus consiguientes «benévolas» incidencias en todos los órdenes de la vida; congelación de los gastos sociales, estancamiento —sino reducción— de la burocracia, reducción (*tax cut*) de los impuestos, etc. Un análisis extraordinario de «prospectiva» de lo que puede ser esta nueva Administración conservadora nos lo ofrecen un gran equipo de más de 300 colaboradores, integrados en 20 *teams*, con un prólogo de Edwin J. FEULNER, Jr., y un epílogo de Danny J. BOGGS. El libro se titula *Mandate for Leadership. Policy Management in a Conservative Administration*, publicado por The Heritage Foundation, Washington, DC, 1981, ed. Ch. I. Heatherly, y se integra de las siguientes partes: I. «The Cabinet Departments», y II. «Independent Regulatory Agencies», siendo evidente en el plano connotativo el eco de las grandes cuestiones hoy en debate: el liderazgo presidencial y el tremendo intervencionismo público, por obra de las *agencies* y de su correspondiente personal (intervencionismo que desde el prisma testimonial se subrayaba en un trabajo de MOSHER, que castellinizamos para la revista «Presupuesto y Gasto Público», del Instituto de Estudios Fiscales, en su número 10, 1981).

blico y en la limitación del papel del Estado, queriendo volver a los orígenes cuando los padres fundadores de la joven democracia colocaron al individuo bien aislado o bien agrupado con los demás, comunitariamente, como motor de su propio progreso, e indirectamente, el de la sociedad de la que forma parte.

El clásico pragmatismo anglosajón, junto con la rigurosa técnica norteamericana explican los serios análisis que actualmente se están produciendo allí, cuando el resurgimiento conservador (8), con sus prometidas reducciones, podía poner en tela de juicio la misma continuidad estudiosa del fenómeno burocrático, por cuanto su relativamente reciente protagonismo temático podría haber quedado relevado por este cambio de énfasis de la nueva Administración, pero no ha sido así, dado tanto por la misma intensidad del fenómeno como por la seriedad en los estudios e investigaciones realizados. Todo ello ayudado por la misma estabilidad institucional en que el fenómeno vive y se reproduce.

Tradicionalmente, casi todos los programas políticos y administrativos se han pretendido ver, por sus autores, como obstaculizados por la burocracia, vista como el nuevo Minotauro de nuestra época, principalmente por aquellos que habiendo desenvuelto alguna labor del Gobierno y habiendo intervenido en sus interioridades, luego han reflejado sus juicios en las respectivas publicaciones, como ha sido el caso, entre otros (9), de J. CALIFANO, Jr., secretario que fue de Sani-

(8) Con anterioridad a su victoria presidencial, el *idearium* del candidato Reagan fue lo suficientemente aireado y machacón sobre estos puntos, como lo está siendo desde la Casa Blanca. Para aquella etapa, puede leerse, entre otros, su artículo sobre *Gobierno y empresa*, en «Perspectivas Económicas», revista trimestral de la economía mundial, núm 34, 1981, cuya tesis se resume así: durante los últimos cincuenta años, la relación Gobierno-empresa (que es tanto como decir Estado y economía libre de mercado) ha sido cada día más antagónica, debido a una compleja red de intervenciones reglamentistas y leyes impuestas. Sus programas se inspiran en el libro *Tax Limitation Inflation. The Role of Government*, The Fisher Institute, Dallas, Tejas, 1978, 110 pp. (reimpresión de un trabajo anterior publicado también por The Heritage Foundation). Véase, sobre este mismo tema, MURRAY WEIDENBAUM, presidente del Consejo de Asesores Económicos: *The Changing Relationship between Government and Business* (Vital Speeches of the Day, 1-5-1981, p. 418).

(9) A diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, los americanos son muy dados a publicar sus impresiones «públicas» —participación en el Gobierno, labores de asesoramiento presidencial, etc.—, recién concluidas sus tareas, adquiriendo entonces tales impresiones una vivacidad de la que carecen cualesquiera otros trabajos más meditados; siguen así la misma técnica marcada por sus presidentes, los cuales, muchas veces, han ido construyendo su propia imagen de la Presidencia, en contacto directo con su electorado, a través de medios tan amplios como el recurso a las charlas junto a la chimenea de un presidente Roosevelt, cuyo ejemplo se observó después por Truman, con el que adquirieron una popularidad

dad durante la pasada Administración Carter. Al menos, éste como cualquier otro político profesional —o si se quiere, ejecutivo con funciones públicas— estima a la burocracia como una de las principales rémoras puestas en el camino de aplicación de cualquier reforma de programas o políticas emprendidos por la Administración de la que formaba parte. Aunque se trata de un tema, en cierta manera tabú, en una sociedad como la norteamericana en la que sólo recientes acontecimientos la han motivado en su limitada revisión de clichés y estereotipos.

Por requerir cualquier nueva intervención administrativa del adecuado acompañamiento de personal encargado de su aplicación, colectivos más o menos numerosos, más o menos formalizados, de *staff and line*, es obvio que cualquier política que vaya contra tales intervenciones es una política que va contra la burocracia, sino *ab totum*, sí al menos, como parte. Marginando los aspectos ideológicos y hasta político-sociales en que tales programas se inspiran, lo cierto es que cualquier programa de tal sentido (*trend*) producirá aquellos resul-

hasta entonces inimaginable; más espaciadas luego, con Eisenhower, y *ex post*, aún más espaciadas, con Kennedy, Ford y Carter. Reagan quiere recuperar el ritmo perdido. La muestra más reciente de estos trabajos «reflexión» de ex secretarios de departamento la tenemos en CALIFANO, Jr., Joseph A.: *Governing America: An Insider's Report from the White House and the Cabinet*, Ed. Simon and Schuster, 47 pp., 1981. Véase, también, el comentario aparecido sobre este libro en «The New York Review of Books», 8-10-81, núm. 15.

Desde el plano socio-teórico, véase el ensayo sobre la «profesionalización» de la Administración pública y de los administradores (burócratas) de Bayard L. CARRON y Michael M. HARMON, titulado *Action Theory in Practice: Toward Theory Without Conspiracy*, publicado en la revista «Public Administration Review», septiembre-octubre 1981. Constituye una ampliación de la ponencia presentada en la convención anual de abril de 1978 de la American Society for Public Administration. También, sobre el importante papel de los profesionales de la Administración, conviene señalar la síntesis publicada en la revista «State Government», volumen 54, núm. 3, 1981, bajo el título *Governors' Views on Management*, de la ponencia de la National Governor's Association, publicada con el título *Reflections on Being Governor*, en donde se incluyen, y leemos, las siguientes citas de alguna de las respuestas de los 15 ejecutivos entrevistados en dicho trabajo: «Más importante aún que el éxito de cualquier gobernador... es el que haya podido atraer a su equipo un grupo de "administradores" que le ayuden en la resolución de las dudas como gobernante»; «cualquier gobernador, añade otro, necesita un equipo (*cabinet secretaries*), de auténticos profesionales, seleccionados no sólo por su capacidad profesional, sino también por su sensibilidad y su interés por los problemas, los cuales juegan un papel directo e inmediato en el éxito de esa Administración». Véanse Robert P. BILLER: *Toward Public Administration Rather Than an Administration of Publics...*, en Ross Clayton and William B. Storm (eds.), «Agenda for Public Administration» (Los Angeles, University of Southern California, 1979), página 158; John NALBANDIAN y Donald KLINGNER: *The Politics of Public Personnel Administration: Towards Theoretical Understanding*, en la revista «Public Administration Review», septiembre-octubre 1981, pp. 541-549, así como la bibliografía citada en el artículo.

tados, en el plano funcionarial; si a esto agregamos el atractivo popular que semejante actuación («decisión») tiene en el plano electoral y de la opinión pública (10), tendremos el marco institucional de referencia de la *new wave* de la Administración Reagan.

De hecho, en base a su clásico pragmatismo, en Estados Unidos siempre ha existido una conciencia empresarial dentro de sus altas esferas de poder, que ha conducido a estas meditaciones amargas ante las habituales resistencias burocráticas a sus iniciativas, que no contaron en el momento de su planificación. Por contar con el voto popular, a los altos representantes del poder se les hace cuesta arriba pensar que sus originales proyectos pueden no traspasar su condición de tales al no contar con el «aparato» encargado de su puesta en marcha.

(10) Recordemos cómo en todos los programas habidos de reducción del gasto público se contempla siempre la limitación del intervencionismo administrativo, junto con el estancamiento o congelación de los efectivos burocráticos. Es harto revelador que en la actualidad estos programas llevan el sambenito de «conservadores», siendo éste uno de los motivos de las ausencias críticas ante programas y presupuestos públicos devoradores de miles de millones, que se justifican por el efecto «sombrija» de los mismos (a título anecdótico señalaré que hace años y ante uno de tantos planes de control y reducción del gasto público habidos en España —el de 1966—, el entonces ministro de turno lanzó en un areópago internacional tal calificativo, pero al quererse buscar sus antecedentes doctrinales, el resultado se vio fallido; al parecer, obedeció su uso a una intuición personal del momento, más que a un eco de las entonces boyantes doctrinas de un KALDOR, un KLEIN, un MYRDAL, etc.). El gran temor al paro y una visión cada vez más extendida del papel Estado-patrón (aunque sea un patrón subsidiario y de garantía para los casos primerizos de insolvencias o quiebras empresariales), subyace ante presupuestos «billonarios», que amenazan con tragarse toda la riqueza nacional o en su lugar fomentar el déficit público hasta límites inimaginables; en ellos, al contrario de los «modelos conservadores», la burocracia aumenta sin cesar hasta amenazar alcanzar la imagen del Estado-burocracia.

De pasada, debemos referirnos a la tendencia «reduccionista» que tiene toda la política burocrática, punto en el que extrañamente coinciden los llamados «conservadores» y los autocalificados «progresistas», ambos, los dos, como alguien diría con sarcástica insistencia, coinciden, frente a las presunciones en contra, en atacar al «funcionario público» en el plano de su número, que se juzga por todos ellos elevado. En el fondo de tal «comunidad» de puntos de vista, late cierto «prejuicio» social en contra del referido personal, prejuicio tan desarrollado en el plano literario, del que voy a dar recientes ejemplos, aparte de los que ya tuve la oportunidad de citar en algún otro trabajo; son tales testimonios los de CELA, quien en *La colmena* hace decir a uno de sus protagonistas (piénsese que la citada novela intenta reproducir el ambiente de la España de los años 40): «Los funcionarios no sólo quieren comer todos los días, sino además quieren escribir versos y ganar concursos literarios» (tal protagonista, como puede imaginarse, es el clásico bohemio, que vive alrededor de la mesa de café, soñando con el premio literario que nunca llegará); esta visión se respeta en la versión cinematográfica de la citada novela (con el mismo título de ésta).

El otro ejemplo nos lo ofrece la cinta soviética sobre los primeros años de Gorki, titulada *Biografía de Gorki*, de Dzonkor, quien al hacer amistad con otro jovencito, coleccionista de insectos ortópteros, a uno de los cuales, ruidoso, califica de «funcionario», como una denuncia de uno de los miembros de la comunidad de vecinos, caracterizado por ser funcionario y protestón.

No es de extrañar que como en el caso citado de CALIFANO, Jr., las muestras de repulsa «burocrática» se hagan por todos los que han visto sus proyectos sólo en estado de «pendencia» y que, por consiguiente, en Estados Unidos haya existido siempre una larva antiformalista y antiburocrática, que rechaza el inmovilismo o *status quo* propio de la burocracia y busca la ayuda precisa del mundo de los negocios, cuyo líder, el empresario fue, en el fondo, tan realzado por el gran crítico del capitalismo, SCHUMPETER y por todos sus predecesores, más románticos, que como SOMBART, le imaginaban como permanente vigilante del sistema. En un país donde la flexibilidad propia de su norma constitucional permite alterar los puntos de vista tenidos sobre la realidad en que tal norma se aplica (11), al haber una constante mutación en la interpretación de los poderes reconocidos y concedidos por tal norma, son básicos los cambios que se pueden producir con las sustituciones presidenciales, mucho más cuando al estructurarse la vía política institucionalizada sobre dos partidos, la alternancia de los mismos incide en la visión programática, y, por tanto, en los proyectos de reforma que cada uno de ellos lleva (12) (13). De ahí, pues,

(11) Véase *The Supreme Court and the allocation of Constitutional power: introductory essays and Selected cases*, W. H. FREEMAN, 1980. También Ippolito, DENNIS S.: *Political Parties, interest groups and public policy: group influence in American politics*, Prentice-Hall, 1980. También, las interesantísimas referencias de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre este punto en su obra *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, 1.ª ed., 1981; 2.ª ed., 1982.

(12) Véanse, en relación con la última alternancia, la Administración Reagan, entre otros títulos, los siguientes: del mismo presidente REAGAN: *America's new beginning: a program for economic recovery*, Government Printing Office, febrero 1981; Joint Economic Committee: *An Economic Analysis of the Reagan program for economic recovery: a staff study*, G. P. O., abril 1981 (debate parlamentario del Congreso sobre el programa Reagan). La iniciativa presidencial ha producido el fruto de un nuevo término: *Reaganomics*, al que la revista «Time» dedicó su portada de 21-9-1981, así como sus páginas económicas, recogiendo el comentario de Walter Heller, que fue jefe de fila de los asesores económicos de los presidentes Kennedy y Johnson, para quien un programa que sólo acude a las ayudas y subsidios, con carácter secundario y emplea —o quiere emplear— sólo la política monetaria para congelar la inflación y favorecer el crecimiento, es la política de avestruz (*ostrich's policy*). También, P. BROCKWAY: *Why Speculation with undo Reaganomics?*, revista «The New Leader», septiembre 1981; B. BARTLETT: *The Politics of Reindustrialization*, «National Review», mayo 1981; M. M. HARRISON: *Reagan's World*, «Foreign Policy», núm. 43, verano 1981. Desde el plano crítico, Carl F. CHRIST y Alan A. WALTERS: *The Mythology of Tax Cuts*, «Policy Review» mayo 1981, 16, pp. 73-86; Alan S. BLINDER: *Monetarism is Obsolete*, revista «Challenge», septiembre-octubre 1981; en la misma revista y número, Henry KAUFMAN: *Reaganomics, Why Isn't Wall Street Convinced?*, pp. 43 y ss.

(13) En relación con la Administración Nixon puede verse: Henry BRANDON: *The Retreat of American Power* (Garden City, N. Y., Doubleday, 1973); Richard NIXON: *The Memoirs of Richard Nixon* (existe traducción castellana) (New York, Warner, 1978); William SAFIRE: *Before the Fall: An Inside View of the Pre-Watergate White House* (Garden City, N. Y., Doubleday, 1975); Tad SZULC: *The Illusion*

que la entrada en escena de la Administración Reagan (14) haya supuesto, al representar un cambio del partido gobernante, un giro bastante notable, al menos, en sus proyectos, respecto de la anterior Administración demócrata. Unido esto al significado gestor o «managerial», dada por las sucesivas Administraciones a su «administración» (15), tiene forzosamente que martillar en las conciencias de todos los administrados y en todas las actividades ciudadanas y soberanas de los miembros de la comunidad.

La renovación de la Administración en los Estados Unidos tiene, pues, unos efectos internos importantes y otros, externos, de resonan-

of Peace: Foreign Policy in the Nixon Years (New York, Viking, 1978), y Henry KISSINGER: *White House Years* (existe traducción castellana) (Boston, Little Brown, 1979). Sobre la Administración Johnson: Morton H. HALPERIN: *The Decision to Deploy the ABM: Bureaucratic and Domestic Politics in the Johnson Administration*, «World Politics, XXV» (octubre 1972), pp. 62-95; J. M. DESTLER: *Presidents Bureaucrats and Foreign Policy: The Politics of Organization Reform* (Princeton, V. P., 1974), nota 7, chap. 4; Henry GRAFF: *The Tuesday Cabinet: Deliberation and Decision on Peace and War under Lyndon D. Johnson* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1970); Fred GEYELIN: *Lyndon B. Johnson and the Word* (New York, Praeger, 1968), y Keith C. CLARK y Laurence J. LEGERE: *The President and the Management of National Security* (New York, Praeger, 1969).

(14) Conviene subrayar el profundo y real significado que tiene la expresión «administración», tal como se emplea al prejuzgar los distintos Gobiernos, puesto que literalmente ese sentido concuerda con el primitivo, etimológico, de la palabra; la «administración», vista como una «gestión» —en este caso, de los intereses públicos—, como un mandatario, un órgano que deberá responder de su gestión, que desde cierto prisma se asemeja, o intenta hacerlo, a la gestión de cualquier honrado comerciante, por referirnos a una fórmula que a pesar de su aspecto decimonónico conserva gran valor de referencia, a diferencia de los países europeos, donde tal término ha adquirido un matiz jurídico y formalista, tan desvinculado de aquél, que se ha llegado a olvidar. Por eso, allí continúan tan vigentes los problemas de delimitación, de responsabilidades públicas, a unos niveles en los que la personalidad del autor no desaparece tras los artificios de las construcciones continentales, en donde «el órgano» se interpone entre el daño y el responsable, con tal fuerza que casi desaparece la continuidad entre ambos. Véase uno de los más recientes trabajos sobre este punto, de Frederick P. MOSHER: *The Gao: The Quest for Accountability in American Government*, Westview Press, Colorado, 1979, 387 pp., así como las referencias de este mismo autor, en su trabajo ya citado en nota 7 y que traducimos para la revista «Presupuesto y Gasto Público».

(15) J. CALIFANO, Jr., en la obra ya citada, señala que toda la cuestión burocrática es «una cuestión de management», añadiendo que todos los programas de servicios y ayudas comunitarias no pueden resolverse ni entenderse por las estructuras burocráticas clásicas, y sí, sólo, en cambio, por los nuevos equipos de personal, por lo que considera necesarias «esbozar nuevas estructuras burocráticas»; quizá, por ellas, en la Administración «el infierno es imposible» (*the hell is impossible*). Aunque su crítica es general, es bastante áspera sobre la burocracia: «Lo que es permisivo es lo que hemos institucionalizado en la ley y en la burocracia... Washington ha llegado a ser una isla... El gap entre nuestros ciudadanos y el Gobierno nunca ha sido tan grande». Tal situación explica «la política molecular» que representa el predominio de los intereses de grupos —incluidos los burocráticos—, intereses partidistas que centrifugan a los nacionales (*What's-in-it-For-me-groups*).

cia mundial. En el plano interior, numerosas instituciones, como la burocrática, sufren o gozan las consecuencias, aunque en muchos de los trabajos allí realizados late todavía un eco de la visión tradicional o clásica, un temor antiburocrático, si no una desconfianza, al mismo tiempo que se analiza el comportamiento de las nuevas estructuras dentro de un campo tan importante para aquel país como es el estratégico (16) (que tan decisiva influencia ejerce en las políticas de los demás países occidentales).

En este campo concreto pensamos que el trabajo de J. A. ROSATI es todo un *test* confirmatorio, por un lado, del enorme peso que la citada cuestión tiene a nivel del Estado federal y, por otro lado, atestigüador y testimonial de las tensiones que en él se desarrollan entre las esferas burocrática y política, con la consiguiente repercusión sobre uno y otro círculo, de las grandes prioridades ideológicas y políticas que cada Administración arrastra consigo. Su trabajo nos enlaza el pasado con el presente, insertándose en unas coordenadas funcionales y analíticas que no olvidan el considerable influjo del marco institucional, a que nos hemos ya referido y en el sentido dado a tal palabra («institucional») por la moderna ciencia de la organización (17) y también con claras alusiones a la «vinculación» de determinados roles en el proceso constante de toma de decisiones políticas —y seguramente también administrativas—, decisiones que, como es obvio, tendrán su correspondiente engarce presupuestario, y financiero (18).

(16) Frecuentemente, en la visión de aquel gran país se olvida el condicionamiento que a todos los niveles representa su condición de «superpotencia» con su consiguiente poderío militar. Sin que se nos tache de exagerados, podríamos decir que en el estrato federal, sus dos mayores competencias son las de defensa y las diplomáticas (según CLAUSSEVITZ, éstas derivadas de aquéllas), siendo a nivel estatal (Estados federados) los mayores gastos en las restantes materias. No nos ha de extrañar, pues, la enorme consideración —teórica y práctica— que se da en las cuestiones estratégicas, con su consiguiente repercusión, como se señala, en las esferas organizativa y burocrática propiamente dichas.

(17) Sobre este punto, nos remitimos al magnífico estudio de la misma que hace Sheldon S. WOLIN en su libro *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Amorrortu, editores, Buenos Aires, 1960 (especialmente toda su parte final; pp. 377 y ss., bajo el título «La era de la organización y la sublimación de la actividad política», donde se pasa revista a todos los grandes teóricos de la ciencia de la organización, como BARNARD, SELZNICK, SIMON, etcétera); según SELZNICK, «institucionalizar... es dar valor más allá de los requerimientos técnicos de la tarea inmediata». El trabajo de Jeral A. ROSATI a que nos referimos lleva por título *La política burocrática del futuro: Desarrollo de una estructura sistemática del proceso de decisión*.

(18) Late aquí en este autor, como en casi todos los de aquel país, la creencia en la riqueza ilimitada, en «su grandeza» nacional; por grandes que sean allí los Presupuestos, hay una gran confianza popular en que la economía nacional todo lo puede; de ahí que, a pesar de lo que escribe WEIDENBAUM, sólo parece existe

Aún no estando mentalizados de la enorme importancia asignada a lo que eufemísticamente se engloba bajo lo que parece un reclamo: «cuestiones de seguridad», su relieve podrá calibrarse con la simple presencia del mundo que vivimos, movido por la mayor de las inseguridades y en que constantemente se nos trae la imagen del holocausto nuclear; con algún cartesianismo y otro porcentaje pequeño de intuición, resultan comprensibles, cualquiera que sea la distancia, todos los análisis que como los incluidos en el trabajo de ROSATI y otros, parecen responder al prisma geopolítico en el que nos encontramos y de cuyas redes es difícil prever escapatoria alguna. No obstante, nuestro país, cada día crecientemente, deberá irse interesando por todas estas cuestiones, en las que se va encontrando inmerso *velis nolis* (19). De ahí la actualidad recordatoria que desde diferentes niveles pueden ofrecernos trabajos como los citados, en alguno de los cuales se hace una excursión doctrinal a cuestiones de honda raigambre ideológica, en las que los seres humanos parecen estar siempre discutiendo (WEIDEMBAUM subraya el gran valor presente del Estado liberal, así como el alto significado que tiene en él un cuadro limitado de intervenciones públicas).

Los estudios y trabajos examinados nos impresionan por su condición pristina y su fuerza ideológica al confirmarse en ellos las mismas preguntas sobre los poderes presidenciales que se hicieron en su día los padres fundadores, en Filadelfia, cuando hace ya dos siglos lanzaron al vuelo la campana de la libertad, en son de llamada de atención a todos los pueblos de la tierra; como es el ejemplo, entre otros, de Danny J. Boggs en su artículo *What the President can do by Executive Order* (20). Al menos, hay que confiar en que el permanente debate allí existente ayude a mantener una actitud crítica, re-

alguna desconfianza cuando el que gasta sea el Estado, pero aun entonces, el problema es más de opciones que de límites (véanse WINFREY, J. C.: *Hacienda Pública. Elecciones colectivas y la Economía pública*, IEF, 1980, y nuestra recensión crítica, en el número 70 de la revista «Hacienda Pública Española»); al final, el cuadro aparece compuesto: el poderío militar es la superestructura de un poderío económico, sobre los que se levanta una superpotencia con sus correlativas necesidades estratégicas.

(19) El Instituto Americano de Relaciones Internacionales publicó en 1980 *A program for military independence*, así como su análisis de las *Salt II and the American Security*. La revista «Información Comercial Española», en uno de sus números, 592, ha dedicado por primera vez en nuestro país, que sepamos, al tema de la Defensa casi todo su contenido, aunque lo haya centrado fundamentalmente sobre lo que allí se llama «Defensa económica» (resulta de interés tanto las precisiones como la introducción del profesor Angel VÍÑAS).

(20) Incluido como epílogo de la obra ya citada, *Mandate for Leadership*.

formista, ante unas estructuras que como las del Gobierno y las de la Administración pública están en todos los países bastante lejos de lo que Paul LENDWAI ha llamado *the bureaucracy of thruth* (21).

NUEVAS PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS GUBERNAMENTALES

ROSATI continúa una corriente originada hacia los años sesenta, principalmente tras la publicación de la obra de NEUSTADT (22), titulada en castellano *El poder presidencial: la política del liderazgo*, cuya tesis es que «el poder presidencial es un poder de persuasión». Un presidente, si quiere llegar a ser más que un administrador, o sea, un líder, debe de hacer uso de su influencia. De acuerdo con NEUSTADT, la eficacia de la influencia o persuasión presidencial se deriva de tres causas: las ventajas inherentes a la misma condición política del cargo de presidente de la nación y de su manera de utilizarlas, de su reputación profesional y de su prestigio público. De esta manera, el citado poder no emerge automáticamente por la misma naturaleza de presidente, debiendo trabajar y esforzarse para promocionar su influencia. *El poder presidencial*, título de la obra, fue uno de los primeros trabajos publicados con relieve para descubrir el proceso gubernamental como una especie de lucha o competencia interna e inherente al mismo proceso (23).

Desde la citada década, muchos investigadores han intentado describir la naturaleza competitiva y al mismo tiempo de transacción que tiene el proceso gubernamental desde su plano interno y decisorio. Algunos de tales estudios han tenido particular alcance en relación

(21) Libro, también con el mismo título, analizado por Arch PUDINGTON en la revista «Commentary», vol. 75, septiembre 1981, núm. 3, pp. 85 y ss. Por otra parte, en sus primeros mensajes sobre limitación de armamentos, el presidente Reagan, como portavoz de una ideología y una política, volvió a reafirmar el viejo principio de su país: «El Gobierno existe para la conveniencia del pueblo, y no al contrario» (texto íntegro, «Bol. Inf.», núm. 81-29, USIS, 18-11-1981).

Véanse también nuevas reflexiones sobre el poder en los trabajos de John KEEGAN: *The Human Face of Deterrence*, y Alan K. HENRIKSON, *The Emanation of Power*, ambos en la revista «International Security», vol. 6, núm. 1, verano 1981, páginas 136 y ss.

(22) NEUSTADT, Richard: *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York, Wildey, 1960, IO.

(23) Puede decirse con relativa seguridad que la noción de transacción o negociación intragubernamental empezó a ganar popularidad cuando se publicó el libro citado en la nota anterior. Véanse Gabriel ALMOND: *The American People and Foreign Policy* (New York, Praeger, 1950), y Charles E. LINDBLON: *The Science of Muddling Through*, «Public Administration Review», XI\$ (primavera 1959), 79-88.

a las interioridades de ese mismo proceso en el campo de la política exterior. Samuel P. HUNTINGTON, Warner SCHILLING y Roger HILSMAN han planteado la política como un resultado de negociación y transacción entre los principales participantes en dicho proceso (24). Sin embargo, fue Graham ALLISON quien consolidó la tesis de la visión negociadora y transaccional de la política gubernamental, tanto más en la esfera interna que en la internacional.

ALLISON (25), recurriendo a una determinada crisis, formalizó tres paradigmas o esquemas del proceso interno que a niveles gubernamentales condujeron a la búsqueda de soluciones. Dos de ellos —el proceso propio de la organización administrativa y el de la estructura gubernamental— han venido a ser conocidos popularmente como el modelo «burocrático-político de toma de decisiones». Las formulaciones de ALLISON más tarde han sido complementadas por el trabajo de Morton HALPERIN (26). El modelo ha conseguido una gran popularidad desde su misma inicial presentación, hasta el punto que algún autor, como Robert P. HAFFA, Jr., ha dicho que «el citado estudio analítico de ALLISON se ha convertido en uno de los conceptos más utilizados dentro del terreno de las Ciencias Sociales» (27). Numerosos trabajos, especialmente relacionados con la política exterior de los Estados Unidos, le han empleado en la descripción y explicación del proceso político norteamericano y, por tanto, de las decisiones presidenciales más importantes adoptadas en los últimos años (28).

(24) HUNTINGTON: *The Common Defense* (New York, Columbia University Press, 1961); SCHILLING: *The Politics of National Defense: Fiscal 1950*, en Schilling, Hammond y Snyder, eds., *Strategy, Politics and Defense Budgets* (New York, Columbia University Press, 1962); HILSMAN: *To Move a Nation* (New York, Doubleday, 1967).

(25) ALLISON: *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, «American Political Science Review», vol. 63 (septiembre 1969), 689-718.

(26) Estos autores combinan el modelo II (proceso organizativo) y el modelo III (política gubernamental) en su análisis de la política burocrática o del proceso político-burocrático. Véase su obra *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, en Raymond Tanter y Richard H. Ullman, eds., *Theory and Policy in International Relations* (Princeton, Princeton University Press, 1972), 40. Véase también HALPERIN: *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D. C., Brookings, 1974).

(27) HAFFA: *Allison's models: An analytic Approach to Bureaucratic Politics*, en John E. Endicott y Roy W. Stafford, eds.; *American Defense Policy*, 4.^a ed. (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1977), 224.

(28) Véanse I. M. DESTLER: *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy: The Politics of Organization Reform* (Princeton University Press, 1974); William I. BACCHUS: *Foreign Policy and the Bureaucratic Process: The State Department's Country Director System* (Princeton, Princeton University Press, 1974); Francis E. ROUBKE, ed.: *Bureaucratic Power in National Politics* (Boston, Little, Brown, 1978); John SPANIER y Eric Z. M. USLANER: *How American Foreign Policy is Made*

El modelo «político-burocrático» describe sólo el proceso de decisión, tal como se produce en el Poder Ejecutivo. Los autores citados, ALLISON y HALPERIN, no se sienten tocados por las posibles cuestiones analógicas que en este terreno puedan darse en los otros dos poderes, y, en particular, en el Legislativo, así como en otras instituciones, precisando su investigación. «Nosotros, únicamente, aquí estudiamos esta parte del proceso —el que envuelve e implica a la burocracia y al presidente o sólo a aquélla.» Las primeras fuentes del modelo son el libro de ALLISON, *La esencia de la decisión* (29).

Según este modelo, para cualquier decisión o medida gubernamental, la rama ejecutiva del Gobierno se compone de numerosos individuos y organizaciones, con varias diferencias en fines y objetivos. Cualquier decisión supone la intervención e implicación de numerosas personalidades y organizaciones. Los fines divergentes de las dis-

(New York, Holt, Rinehart y Winston, 1978); Stephen D. COHEN: *The Making of United States International Economic Policy* (New York, Praeger, 1977); Chris L. JEFFRIES: *Defense Decision-making in the Organizational-Bureaucratic Context*, en Endicott y Stafford (fn. 6), 227-39; Graham ALLISON y Peter SZANTON: *Remaking Foreign Policy: The Organizational Connection* (New York, Basic Books, 1976) y Charles W. KEGLEY, Jr., y Eugene R. WITKOPK: *American Foreign Policy: Pattern and Process* (New York, St. Martin's Press, 1979). Véase bibliografía notas 12 y 13.

(29) Graham T. ALLISON: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, Little Brown, 1971). La segunda parte del título de esta obra viene a recoger un tema predominante de estudio, por su impacto crítico, en la bibliografía americana sobre el papel del Presidente, tanto en el plano político interno como en el internacional, hasta el punto que la citada crisis ha sido objeto de numerosos estudios y subrayada como suceso clave en la configuración de un Ejecutivo que nunca deja de estar en fase de preparación, pues el texto constitucional norteamericano apenas le dedica unas líneas, líneas que se han debido llenar de contenido y significado con el mandato de los distintos Presidentes; de ahí que con cada Presidente cambie la visión de la Presidencia. Por esto, la teoría política allí va tras el examen de tales mandatos presidenciales, construyendo su concepto del ejecutivo; normalmente, al cesar uno de esos mandatos aparecen estudios analíticos subrayando el papel del Presidente anterior en la imagen pública y teórica de la función «presidencial»; citaremos después algunos, pero normalmente cada Presidente —al igual que los Papas— dejan su huella particular (siempre dentro de una zona de amplio respeto por sus «poderes» que han tenido siempre sus titulares, pues como comentaba con su característico estilo el Presidente Eisenhower, «cuando un jardín es frecuentemente pisoteado la culpa la tienen los que trazaron el jardín», lo que con otras palabras, aquí en el terreno que nos ocupa, quiere decir que la escasez de referencias escritas en la norma fundamental ha sido el permiso tácito concedido para que todos los Presidentes intenten de limitar sus poderes, para sí y frente a los demás). Entre los libros que podemos citar figuran los siguientes: Robert SHERRILL: *Johnson. El Presidente accidental*, Edima, 1968, Col. Historia Inmediata, 290 pp. Varios autores: *Mandate for a Leadership. Policy Management in a Conservative Administration*, Ed. Charles L. HEATHERLY: *The Heritage Foundation*, Foreword by Edwin J. Feulner, Jr., Washington, D. C., 1093 pp., 1981.

Véanse nota anterior y notas 7, 8, 11, 12 y 13.

tintas partes intervinientes entran en conflicto sobre la decisión a adoptar; como mínimo, los participantes no están de acuerdo respecto a los métodos: ALLISON y HALPERIN señalan como «el productor (*maker*) o hacedor de la política gubernamental, no es un único sujeto, que calcula la decisión a tomar, sino más bien un conglomerado de numerosas organizaciones y actores políticos que difieren sustancialmente acerca de lo que el Gobierno debería hacer en cualquier tema y a quien compete o corresponde la decisión gubernamental y las acciones de su Gobierno. Todo Gobierno se integra de numerosos individuos, muchos de los cuales trabajan, a su vez, en grandes organizaciones. Constreñidos, con toda seguridad, por las imágenes de su sociedad —grupo u organización—, estos individuos no pueden menos que tener diferentes intereses, muy diferentes prioridades, en las diferentes cuestiones que se les plantean a nivel público».

Como consecuencia de lo anterior, no existe una personalidad preponderante o una organización de tal carácter; el presidente, aunque involucrado, es merecidamente un participante más, aunque su influencia puede ser poderosa.

Puede decirse, pues, que en cualquier cuestión ningún participante lo hace como predominante, incluyendo en esta imagen al propio presidente de los Estados Unidos. La decisión final es, pues, la «resultante política» derivada del compromiso y la negociación entre los distintos participantes. Desde el momento que no hay ningún participante con bastante poder para forzar una decisión, a través del desacuerdo o merced a él, entre los participantes, la posible y eventual decisión que se adopte es el producto del consenso, según ROSATI.

La mayoría de las críticas al modelo se relacionan con el papel de la intervención presidencial (30). El presidente opera al más alto nivel burocrático dentro de la rama ejecutiva; selecciona los hombres que

(30) Véanse Robert ART: *Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique*, «Policy Sciences», IV (diciembre 1973), 487-90; Stephen D. KRASNER: *Are Bureaucracies Important?* (Or Allison's Wonderland), «Foreign Policy», número 7 (verano 1972), 159-79; D. J. BALL: *The Blind Men and the Elephant: A Critique of Bureaucratic Politics Theory*, Australian Outlook, XXVIII (abril 1974), 71-92; Amos PERLMUTTER: *The Presidential Political Center and Foreign Policy: A Critique of the Revisionist and Bureaucratic-Political Orientations*, «World Politics», XXVIII (octubre 1974), 87-106; Miriam STEINER: *The Elusive Essence of Decision: A critical Comparison of Allison's Shyder's Decision-Making Approaches*, «International Studies Quarterly», XXI (junio 1977), 389-422, y James H. NATHAN y James K. OLIVER: *Bureaucratic Politics: Academic Windfalls and Intellectual Pitfalls*, «Journal of Political and Military Sociology», VI (primavera 1978), 81-91, cit. por ROSATI.

encabezan todos los niveles funcionariales. Fija, asimismo, las reglas de juego, determinando qué participantes o funcionarios tendrán acceso a él y al proceso de toma de decisiones. Más aún, la burocracia debe siempre respetar el punto de vista del presidente (31), pues tiene la capacidad suficiente para suprimir muchos planes. «La habilidad o el arte de la burocracia para establecer políticas independientes es una función del interés presidencial, y ésta, a su vez, es una función de los valores presidenciales» (32).

LA NECESARIA REVISIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Por un lado, el análisis metodológico a que nos hemos referido en el apartado anterior denota todo el entramado real de previsiones, intereses y organizaciones que entran de manera corriente en las decisiones gubernamentales, por encima y al margen de los esquemas puramente formalistas que se venían manejando. Por otro, y acaso

(31) Esta observación hay que enmarcarla en el sistema político del país, donde el Presidente asume y concentra, *grosso modo*, las funciones de un primer ministro, paralelamente a las del Jefe del Estado. Bajo aquella condición, su papel y funciones en el plano burocrático guardan plena semejanza con las que pueden tener cualquier homónimo suyo del resto del mundo occidental, incluido, por supuesto, el caso español, que retiene las mismas atribuciones que en esta materia tenía reconocidas en el anterior régimen, en la aún vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957 (art. 13). El caso norteamericano hace coincidir, además, lo que redundaba en su justificación: la doble titularidad —estatal y gubernamental—, mientras que en otros, como el ya citado de nuestro país, la sola titularidad política se esparce después por todos los niveles inferiores, hasta el extremo de que la atención o el interés presidencial a que alude el texto *supra* se multiplica aquí en los distintos focos y niveles, en donde diariamente se decide lo que eufemísticamente se considera «política de personal». El inmenso poder a que parece querer referirse el autor queda legitimado tanto por la teoría política como por la praxis constitucional, ambas con el habitual rigor anglosajón de saber qué es lo que pretenden y quieren en su siempre permanente intento de localizar futuras responsabilidades.

(32) KRASNER (núm. 48), 168. Este dato es ocasionalmente admitido hasta por los teóricos de la política burocrática: «El Presidente permanece en el centro de todo el proceso de la política exterior de los Estados Unidos. Su papel e influencia sobre las decisiones son cualitativamente diferentes del que puedan tener los demás participantes. En toda decisión de política exterior que pueda ser importante, el Presidente será el primer personaje si no es la figura decisiva que fije el campo general de actuación. Sin embargo, en estos ejemplos, el modelo de proceso de toma de decisiones no llega a ser el burocrático-político.» Véase Morton HALPERIN y Arnold KANTER: «La perspectiva burocrática: visión preliminar», en la obra de los mismos autores *Lecturas de política exterior norteamericana, una perspectiva burocrática* (Boston, Little Brown, 1973), 6. *Ceteris paribus*. Parecidas afirmaciones pueden hacerse respecto al plano interior.

como secuela de este análisis vivo, pero cortante como el de un bisturi, se suscita la necesidad de revisar las estructuras del Gobierno, punto éste sobre el que nos encontramos con unas interesantes observaciones de Stephen K. BAILEY (33).

La tesis de BAILEY es ésta: los órganos al servicio del Ejecutivo se han multiplicado y parece que seguirán haciéndolo en el futuro, por lo que la visión de los padres fundadores de la democracia norteamericana es demasiado simplista para ser real. Los problemas descriptivos y taxonómicos son casi grotescos en su complejidad. Cualquiera puede ordenar y clasificar los más obvios. El actual Gobierno federal, señala, comprende las tres ramas constitucionales: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. La primera incluye no sólo dos Cámaras (*two Houses*), sino también 35 comités permanentes, tres comités seleccionados, unidades organizadas para trabajos especiales (*task forces*), y juntas, y más de 250 subcomités, así como también ocho agencias que operan exclusivamente en el Congreso, siendo 40.000 el total de empleados en estas tareas, cifras todas éstas que variarán a lo largo de los próximos años, pues este balance se refiere a 1981. La rama ejecutiva —o propiamente el Gobierno— incluye la oficina o gabinete del presidente, 13 departamentos y alrededor de 60 agencias que engloban comisiones reguladoras, con competencias cuasi-legislativas y cuasi-judiciales (34), otros 80 comités o comisiones permanentes de

(33) En un artículo publicado en la prestigiosa «Public Administration Review», núm. 6, noviembre-diciembre 1980, con el título *Improving Federal Government*. El autor es profesor de Ciencias de la Administración en la Universidad de Harvard y antiguo presidente de la Asociación Nacional de Administración Pública. A su vez, este artículo es una reelaboración del que un año antes redactó para un programa de la Brookings Institution, titulado «Agenda para la nación».

(34) Desde que a finales de la segunda década del presente siglo se publicaba en Inglaterra el conocido libro de lord JENNING, sobre la evolución del régimen anglosajón del *common law* hacia las posiciones «administrativizadoras» del Continente, es de uso común entre los expertos y profesionales de los países anglófilos estos términos *cuasi* con que se quiere denotar la *cuasi-identidad* con los órganos propios de la institución a la que la identidad se refiere; simultáneamente reflejan así el tránsito no consumado, como retrato de un sistema, un régimen jurídico que no ha llegado por completo a «administrativizarse» (aunque no es puro *common law*, tampoco es total «régimen administrativo»; de ahí su «cuasi-administrativo»). La «cuasi-identidad» se da también en las restantes ramas de los poderes clásicos, de ahí el texto que revela cómo los norteamericanos siguen los caminos de sus maestros ingleses; véanse sobre la situación actual en Estados Unidos, Bernard SCHWARTZ: *Administrative Law. A Casebook*, Little Brown and Company, Boston and Toronto, 1977, y comentario crítico de E. GARCÍA DE ENTERRÍA en esta REVISTA, núm. 92, mayo-agosto 1980, páginas 470-471).

En cualquier caso, la doctrina anglosajona está a su vez repercutiendo e influyendo en los países de régimen administrativo, ya que muchas de sus

ayuda o asesoramiento presidencial o estatutario, aproximadamente 3.000.000 de empleados civiles, el 90 por 100 de los cuales están colocados en las oficinas federales fuera del área de Washington, distrito federal, y más de 2.000.000 de empleados con uniforme militar.

Al balance anterior hay que añadir el que corresponde a los 55 estados federados y sus respectivos gobiernos, con sus centenares de divisiones y subdivisiones administrativas —incluyendo los centenares de gobiernos locales y distritos escolares; un creciente número de corporaciones cuasi-públicas no lucrativas, organizaciones comunitarias y consejos de asesoramiento ciudadano; una telaraña de organizaciones internacionales y regionales y un gran número de contratos con industrias privadas, consultoras, universidades y grupos profesionales e instituciones benéficas. «Probablemente, de seis a ocho millones de personas trabajan indirectamente para realizar los mandatos federales», escribe BAILEY.

«Muchos de estos agentes subsidiarios —continúa escribiendo— tienen su propia identidad independiente, base legal y una agenda de prioridades, aparte de su instrumental (y frecuentemente incidental) rol en la política intervencionista federal.»

Su conclusión crítica es la siguiente: «aun cuando la estructura formal de las dependencias, agencia y personal del Ejecutivo tuviera la exclusiva responsabilidad en la ejecución de la política federal, nuestro sistema constitucional de distribución de poderes, la fragmentaria naturaleza de nuestra política de partidos y la frecuente influencia altanera de una miríada de grupos de interés interferiría cualquier esmerado modelo de lealtad jerárquica y responsabilidad pública. Elmer D. SCHATTNEIDER una vez comentó que la historia del Gobierno federal podría escribirse en términos de *lucha entre el presidente y el Congreso para el control de la burocracia*. Pero aun esta opinión es demasiado simple, pues la lucha, añade, no es justamente entre el presidente y el Congreso; dentro del Congreso, los presidentes de los comités y los subcomités y sus poderosos *staffs*, a menudo aliados con relevante grupos de presión (*lobbies*), ejercen un control extraordinario sobre la política y los arreglos y compromisos administrativos de las unidades burocráticas del bajo nivel, a escala subdepartamental y de subagencia.»

instituciones, sobre todo las judiciales, se han revelado como las más aptas para la garantía de los derechos constitucionales (ver para esto la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA, ya citada, sobre *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*).

En los cambios de organización y de estructuras denunciados entran elementos o factores que hasta nuestros tiempos no habían ejercido la influencia que en la actualidad tienen y, por tanto, con BAILEY podemos decir que no tienen «precedentes»; en cierta medida, por su mismo carácter innovador son «revolucionarios», aunque lo son exclusivamente en el plano técnico *ab initio*, siendo evidente su repercusión ideológica *ex post*. Nosotros reducimos la lista de tales factores formulados por BAILEY exclusivamente a dos por su alcance universal (en casi todos los países y precisamente en los que se encuentran en las últimas etapas del desarrollo). Son: la ciencia y la tecnología, que han penetrado en nuevos campos, como la seguridad nacional, medio ambiente, energía y estrategias sociales de una manera que imponen fuertes cargas morales y filosóficas sobre la política pública; y las actuales dimensiones del gasto público, que reclaman nuevos criterios para la ordenación del mismo gasto público, los impuestos y la relación precios-salarios con una precisión hasta ahora desconocida, así como para la adopción de decisiones estabilizadoras (35).

A los anteriores habría que añadir otro, de raíz norteamericana: el claro crecimiento de los programas de ayuda federal en los últimos veinte años ha causado, en palabras de la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales, «un drástico cambio en el federalismo americano».

El resultado del ensayo de STANLEY K. BAILEY concuerda, como expresamente escribe, con lo que Harlan CLEVELAND (36) una vez llamó «el optimismo injustificado», sin garantías ni seguridad alguna; un optimismo ingenuo, porque sí. Resulta que, al menos, en unas pocas áreas políticas relevantes (37), como las concernientes a seguridad nacional, estabilidad económica, gestión medioambiental y desarrollo

(35) La adopción de medidas económicas, presuntamente impopulares, es siempre motivo de reflexión para los políticos y mucho más para los que ocupan los más altos cargos políticos. Aunque en distinto plano es aplicable *mutans mutandi* la anécdota que respecto al ejercicio del derecho a la libertad de expresión por los políticos, pues como decía un célebre personaje, «nadie quiere ejercer los derechos de libre expresión, alcanzada una determinada responsabilidad política», por lo que significa de posible alteración de su crédito político. Con otras palabras, el poder torna a todos sus titulares en conservadores.

(36) Véase de este autor *The extrapolation of metaphors*, «Public Administration Review», septiembre-octubre 1981, pp. 589-93.

(37) A pesar de las críticas puristas lingüísticas lanzadas contra este vocablo «relevantes», por el experto en las mismas, que bajo la firma de «El Brocense» (al parecer se trata del periodista Luis Calvo) publica sus artículos en el «ABC» —véase el de 23 de julio de 1981—, su trabajo titulado *Sobre lo relevante y lo notable*, nos inclinamos por su uso, ya admitido socialmente en nuestro país; creemos como más correcto para *overriding* el significado «relevantes».

de los recursos humanos, hay una oportunidad combativa —un reto agresivo— de que la política federal devenga más coherente y operativa que lo ha sido durante los últimos años. Pero poco o nada puede hacerse sin el ejercicio del liderazgo extraordinario presidencial (38); liderazgo que si no es suficiente por sí mismo es, al menos, esencial.

Más adelante, añade (39): «Si el presidente defiende su entorno asesor (*intimate staff*) con excesiva frecuencia, creará un supergabinete. Si además lo institucionaliza, su tiempo estará ocupado en controlar a sus propios subordinados, limitando su trabajo y la libertad de contactos y audiencias; si no lo hace, llegarán a hundir todas las expectativas, con miles de papeles por todas las partes, y en muchas áreas de actuación pública donde el mismo presidente está débil (como ocurre, por ejemplo, en los programas bajo la jurisdicción de las Comisiones independientes reguladoras o aquellas que están bajo control de los Comités del Congreso), el *staff* presidencial —no importa cuál sea su brillantez— estará limitado por la realidad legal y política.» «...la mayor parte de la política federal debe negociarse sobre una base de amplia descentralización que implique marginalmente al presidente. Por este motivo es por lo que las reformas del *civil service* iniciadas bajo la dirección de Alan CAMPBELL son tan importantes. Todo el tono del Gobierno federal y su misma reputación pública estarán en función directa de la capacidad y la moral de los empleados públicos, especialmente los que ocupan los puestos más altos del *executive service* (40). Si el presidente y el Congreso utili-

(38) Esta visión del Presidente de los Estados Unidos como titular de un liderazgo se consagró desde los años de Roosevelt (Franklin Delano) en casi todos los constitucionalistas norteamericanos, destacándose tal interpretación en España a través del que fue ilustre profesor de Derecho Político de la Universidad de Valladolid, don Teodoro GONZÁLEZ GARCÍA (en su día presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales y rector de la Universidad de Oviedo), traductor de uno de los mejores libros de historia de las ideas políticas, leído hace años por casi todos los estudiantes de Derecho, como fue el de Raymond GETELL con el mismo título.

(39) Estas palabras son una «reimpresión» de otras similares que RILEY había escrito en un trabajo publicado con anterioridad; véase nota 33.

(40) En la novela de Gore VIDAL «1876» (Ed. Grijalbo, 1976), que es un magnífico retrato histórico de la vida y política norteamericanas de la época a que se refiere, se alude al Gobierno presidencialista del momento del general Grant —héroe, como todo el mundo sabe, de la Guerra de Secesión—, y nos dice que una de las preocupaciones constantes de «los reformistas» era su insistencia constante en la reforma del cuerpo de funcionarios, añadiendo «como unos estúpidos», calificativo que el autor aclara con lo siguiente: «... era estúpido querer reformar el cuerpo de funcionarios cuando es evidentemente imposible bajo el actual sistema de partidos que requiere que el partido político entrante sustituya a todos los titulares del Departamento del Gobierno por sus propios hombres, que en general son tan indignos e ineptos como los que han ocupado hasta

zan a los empleados públicos como "chicos vapuleados", si el personal político del Gobierno necesita humanidad y equidad, si la estructura de incentivos promueve más vagos que hombres enérgicos, las actitudes del público frente a Washington continuarán deteriorándose. En pocas palabras, es importante conseguir que la multiplicada rutina de los servicios públicos actúe bien, pues de no ser así, el Gobierno federal no tendrá éxito en la gestión de los dilemas cruciales producidos por las tensiones internacionales, las paradojas económicas, las operaciones energéticas y medioambientales, y las soluciones básicas para el desarrollo humano, cuestiones todas que afectan con fuerza a la paz interna del país». Por tanto, «... el presidente no debe ocuparse del control directo de su propia Administración. La gestión descentralizada, con apropiada cobertura del Congreso, puede ser confiada para asumir una enorme carga para la adecuada dirección del mayor número de asuntos federales. El presidente debe ahorrar sus propias energías y las de sus principales asesores para las grandes cuestiones en relación con la seguridad nacional y el bienestar económico de la población».

El autor que citamos, con óptica típicamente americana, propone distintos remedios, de los cuales entresacamos el que creemos de mayor interés, desde el plano constitucional, y si se quiere, estructural, como es el concerniente a lo que llama «la recuperación de la integridad constitucional del Poder Ejecutivo», que en cierta medida es una recuperación de su imagen tradicional y primitiva, como una vuelta a los orígenes. Sobre este punto, comenta lo que sigue: «Hay también preponderantemente razones administrativas y políticas para presumir que el presidente tiene tanto una autoridad constitucional como estatutaria sobre la rama ejecutiva, autoridad que se distribuye con el Congreso y los Tribunales, pero que tiene importantes elementos de poder autónomo. Los elementos propios del Poder Ejecutivo han sido

entonces los puestos que ellos usurpan. Esto ha sido así durante toda mi vida. Ultimamente los futuros funcionarios del Gobierno han pasado unos exámenes, cuyos resultados previsibles han sido cómicos. Aquí se cita mucho la respuesta de uno de los recomendados del recaudador Arthur a la pregunta del examinador: "¿Qué procedimiento se sigue para establecer un Estatuto de los Estados Unidos?" A lo cual el buen republicano contestó: "Nunca he visto erigir ninguno y no conozco el procedimiento"» (p. 157, versión española; señalemos que Gore Vidal es uno de los más perfectos reconstructores de los temas históricos que su pluma trata, en una literatura tan completa y en boga actualmente).

seriamente erosionados en los últimos años por usurpaciones de esos otros poderes —Legislativo y Judicial— con especial relevancia por este último. El Congreso está en la actualidad enredado en la administración diaria y en la definición de la política federal en un nivel sin paralelo en la historia del país; se ha abrogado el derecho al veto de las regulaciones del Ejecutivo, ha ordenado minuciosos compromisos administrativos en departamentos y agencias—incluso en la oficina ejecutiva del presidente (insistiendo, por ejemplo, para que exista una oficina continua de policía en materia de consumo de drogas) e interfiere en una variedad de medios y procedimientos con decisiones específicas en materia de personal de la rama ejecutiva.»

Y añade: «... la ejecución diaria de las leyes es primariamente una función ejecutiva; de este modo, le corresponde la tarea de organizar y reorganizar las estructuras internas administrativas de la rama ejecutiva, en una forma que permita la gestión de los asuntos públicos más eficaz y expeditivamente. Evidentemente, que las medidas que suponen creación de nuevos departamentos y agencias necesitan la sanción del Congreso, pero los secretarios del Gabinete y los jefes de las agencias, bajo la general vigilancia del presidente, tendrían un sustancial grado de discrecionalidad en la dirección del proceso administrativo de ejecución de las leyes. En otras palabras, cualquier mejora en la disciplina y en la coherencia de la rama ejecutiva significa pérdida de las facultades administrativas y políticas que arbitrariamente se han asignado los subcomités del Congreso y sus poderosos *staffs*. Seguramente, la retirada desde los excesos «imperiales» de Nixon ha ido demasiado lejos. A través de requerimientos directos al Tribunal Supremo, al autocontrol del mismo Congreso y a la opinión pública, el presidente debe intentar volver a ganar los poderes de derecho que le concede, así como a sus subordinados políticos, la Constitución. De no hacerlo, la principal y esencial, cohesiva y coordinadora fuerza de nuestra política llegará a perecer o quedar en estado agónico» (41).

(41) Conviene señalar que estas opiniones precedieron y acompañaron el cambio de la última Administración en los Estados Unidos y respondían a un estado de opinión bastante latente y generalizado en este país, que explican, en definitiva, la causa del mismo cambio.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Mark T. LILLA (42) ha venido a sintetizar brevemente todo este panorama histórico en torno a las enseñanzas administrativas destinadas a los futuros profesionales al servicio de la comunidad, en sus distintos niveles (federal, estatal, local), relacionando los cambios experimentados sobre la visión —doctrinal y popular— de los funcionarios y de la Administración pública con los movimientos sociales en pro de la revalorización moral del personal dedicado a las tareas públicas, junto con la misma profesionalización de estas enseñanzas, lo que se inicia a finales del siglo XIX; hasta tal época, el Gobierno americano operaba con la creencia de que la política y la administración de los programas públicos eran inseparables, por lo que cada Administración «tenía el derecho y el deber (*the right and the duty*) de sustituir a los funcionarios del Gobierno (desde los secretarios de departamento hasta los barrenderos) con gente leal al nuevo régimen. Con tal comportamiento se quería afirmar que no sólo «los despojos pertenecían al vencedor» (*the spoils belonged to the victors...*), sino que además tal manera de actuar era fuertemente democrática». Uno de sus efectos fue la corrupción administrativa (43).

También allí el movimiento regeneracionista comenzó a nivel local con la aparición en 1894 de la Liga Nacional de Municipios que se marcó como uno de sus objetivos «profesionalizar y despolitizar la Administración local»; pronto, algunos que habían recibido tales enseñanzas y que alcanzaron responsabilidades públicas, como Woodrow Wilson, comenzaron a escribir sobre las nuevas tareas y responsabi-

(42) El trabajo, esclarecedor, lleva por título *Ethos, «ethics» and public Service*, y se publicó en la revista «The Public Interest», primavera 1981, pp. 3-17. El autor cita, como una excelente historia de la Administración pública norteamericana, la obra de Frederick Mosher: *American Public Administration: Past, Present and Future* (Ed. Universidad de Alabama, 1975).

(43) En cualquier texto literario histórico pueden hallarse suficientes pruebas de esto: por haberlo ya citado, mencionemos de nuevo a Gore VIDAL, cuyas novelas históricas, situadas en el siglo pasado, *Burr* y «1876», contienen amplias y en ocasiones minuciosas denuncias de corruptelas administrativas desde los Gobiernos de Washington hasta el de Hayes, que sucede a una de las Administraciones más denostadas en este terreno, como fue la del general Grant, sobre el que se insinuaba una intencionalidad de golpe militar que cortaría cualquier resultado electoral disconforme a sus propósitos. A un lector europeo no deja de sorprender la fuerza de las instituciones norteamericanas que han permitido superar en su raigambre inconvenientes y obstáculos tan duraderos.

lidades de los empleados públicos no elegidos (44). Desde entonces no se ha hecho más que incrementar tanto los efectivos de los investigadores y enseñantes en general como el de los profesionales consagrados al *civil service*, aunque a lo largo de las sucesivas décadas surgieran controversias sobre el alcance y límites de los poderes políticos y paralelamente de los «administradores», gestores o expertos (como la mantenida, según LILLA, entre Carl J. FRIEDRICH y Hermann FINER, en la década de los cincuenta, cuando el primero sostenía «que el Gobierno había devenido tan complejo que no podía encontrar soluciones dentro de su mismo campo, requiriendo la asistencia de los expertos y administradores que proporcionarían los instrumentos técnicos y científicos que ajustarían las decisiones a tomar en pro de los intereses públicos», mientras que el segundo creía que la llamada responsabilidad administrativa, de existir un gobierno representativo-democrático, no era más que una quimera, al basarse más «en el servicio» —*subservience*— «que en el interés público» (*the public interest*).

Al final de su análisis «histórico», LILLA señala que el funcionario (norteamericano) debe ser *statesman* más que mero «funcionario», pues si la Administración pública nació, como ya se ha dicho, de la necesidad de separar la Administración de la política y devolver al servicio público un cuerpo de funcionarios de carrera capaz de resolver sus tareas de una manera profesional, su evolución última y presente llega a aquel juicio, para aludir más a su autonomía que a su servidumbre.

Durante todo este proceso de cambios se fueron destacando una serie de valores y virtudes que se juzgaban tan importantes en la formación funcionarial como las mismas especificaciones técnicas estimadas necesarias para sus posteriores cometidos en las diferentes escalas territoriales de actuación: el respeto por la ley, el concepto de interés público, la prudencia en la discrecionalidad eran y son, entre otros, algunos de tales valores que han de participar en la pre-

(44) Otros autores, que según LILLA contribuyeron al mismo fin, fueron Goodnow —de cierta difusión en nuestro país— y BEARD. El fruto de aquella labor pionera está en el amplio número de funcionarios federales de nivel medio y superior y de los gobiernos locales y de los Estados que «reciben actualmente algún tipo de enseñanza académica, llámese Administración pública, gestión pública o *public policy*».

paración y formación de esos funcionarios de carrera al servicio de las instituciones democráticas del país. De ahí que se hable del *democratic ethos* del administrador, del servidor público, del gestor o gerente de intereses públicos (45).

(45) LILLA cita aquí a OAKESCHOTT, para quien ese *ethos* sólo es viable en una comunidad donde resulta imperante, puesto que del mismo modo arguye que adquirimos nuestro lenguaje nativo en nuestra vida en la comunidad, así también debemos adquirir esos hábitos de conducta que se concretan en los ya señalados valores y virtudes.