

RELACIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS EN PERIODO DE DECRECIMIENTO

Ghislain Théberge

Me han pedido que venga a presentarles un testimonio sobre las relaciones político-administrativas en período de decrecimiento. Para estar en condiciones de hablar de ello, es necesario, por una parte, ver cómo se establecen estas relaciones y, por otra parte, situarlas en un conjunto socioeconómico determinado: en este caso en Québec, particularmente en el Ministerio de Industria y Comercio.

Una Economía Controlada Desde Fuera

Antes de los años 60, Québec constituía una pequeña sociedad económica que, por lo esencial, reposaba sobre una supervivencia agrícola por una parte, y por otra, sobre la explotación de los recursos naturales (bosques, minas, electricidad, amianto) por grandes empresas extranjeras. Para lo esencial, el desarrollo económico dependía del nivel de las inversiones extranjeras.

Es cierto que esas grandes sociedades extranjeras traían consigo tecnologías y puestos de trabajo. Pero se mantenía a un nivel mínimo la participación de los nativos en las decisiones relativas a las orientaciones de estas empresas, tanto en lo tocante a la reinversión de los beneficios como a la investigación y al desarrollo.

Esa falta de integración de la empresa en el entorno social de Québec mantuvo durante mucho tiempo una mentalidad que

subestimaba el papel del espíritu de empresa local y la importancia que constituye para una sociedad el animar a sus constructores a expresarse con la creación de empresas.

Así, pues, hasta principios de los años 60, la participación de los quebequenses en la vida económica era baja, la administración pública era casi inexistente, interviniendo solamente en algunos sectores y de forma poco organizada.

La Revolución Tranquila

De 1960 a 1978, Québec conoció un importante crecimiento económico, lo cual permitió que el poder político interviniera, a solicitud de la población, en todos los sectores de la vida social y económica.

En efecto, el gobierno, con su poder de imposición, pudo aprovechar el crecimiento de la actividad económica para dotarse de instrumentos que permitiesen estructurar los servicios, principalmente en los sectores de la educación, de los servicios sociales y de la infraestructura del transporte.

En menos de veinte años, Québec dio un enorme salto adelante y vio cómo la "gestión pública" tomaba una parte cada vez más importante en el desarrollo de la sociedad. Y fue durante ese período cuando aparecieron los profesionales de la gestión pública.

Aquel "salto adelante" fue tan grande que nos referimos al Québec de aquel período como al de la "Revolución Tranquila".

Revolución, ya que se impone una nueva visión colectiva. En adelante, se realiza una opción colectiva: aceptar el desafío social y económico contando con sus propios medios, por mediación de su gobierno.

Con el fin de dotarse de medios de desarrollo, se garantiza al conjunto de los ciudadanos un acceso a la formación, tanto académica como técnica. Así, se construyen escuelas masivamente, se extienden las estructuras escolares por todo el territorio y se aumenta el número de instituciones de nivel post-secundario y universitario.

Ese cambio radical a nivel de la educación se lleva a cabo en el mismo momento en que, bajo el mismo impulso ideológico, el Estado desea garantizar a todos los ciudadanos el acceso a servicios médicos de calidad, lo cual implica no sólo la construcción de hospitales y la adquisición de equipos, sino también la formación acelerada de competencias médicas.

Ese deseo de ofrecer dichos servicios educativos y sociales al conjunto de los ciudadanos, implica también la construcción de una red de carreteras para enlazar el conjunto del territorio habitado.

Nacimiento de la Administración Pública

Para administrar aquella inmensa obra en la que se estaba transformando Québec, se establecieron las bases de una máquina administrativa gubernamental. Se definen los administradores públicos como desarrolladores que, en cuanto un grupo de presión expresa una necesidad, lanzan estudios, analizan los medios para responder a la demanda y formulan programas y estructuras administrativas para alcanzar dichos objetivos.

Dicha máquina obedecía a las consignas lanzadas por los políticos: democratización y accesibilidad.

El Estado Productor Industrial

En 1970, tras diez años de esfuerzos colectivos continuos, se

cae en la cuenta de que hay importantes palancas de los sectores económicos que aún escapan a la colectividad y siguen dependiendo excesivamente de las decisiones que toman, fuera del país, sedes de empresas multinacionales. Además, había que dar salida a una generación de administradores jóvenes egresados de nuestras instituciones docentes.

Los políticos no desean nacionalizar sectores enteros de la economía. Pero sí quieren asegurar en los mismos una presencia local. En resumen, se trata de desarrollar pericias, formar gestores de los recursos y recuperar en parte los campos que estaban entonces vedados a los quebequeses.

Así, en los años 70, se creó una serie de sociedades estatales en distintos sectores económicos. Para participar en la actividad económica del bosque, el gobierno creó una empresa estatal que entraba en competencia directa con los que controlaban dicho sector (Rexfor). En el sector de minas, se presenta el mismo fenómeno con la creación de la Sociedad de Explotación Minera (SOQUEM) y la compra de la compañía Sidbec Dosco. En el sector petrolero, se creó una sociedad estatal (SOQUIP).

En el sector agroalimentario, se intervino con otra sociedad estatal (SOQUIA). El mismo fenómeno se presentó en el sector de la pesca (Madelipêches), en el de la fabricación de equipos forestales (Forano) y otros tantos: el Estado requiere ver cómo evolucionan estos sectores económicos y estar presente en estos campos de competencia.

Esa "Revolución Tranquila" permitió que Québec experimentara, en el transcurso de los últimos veinte años, una de las tasas de crecimiento más rápidas del mundo occidental, si se compara el crecimiento del producto interior bruto per cápita, y ello se debe en gran parte a la tasa de crecimiento de las inmobilizaciones del sector público.

Esas grandes políticas de desarrollo giraban en torno a factores externos a la empresa, tales como el desarrollo de grandes redes, el establecimiento de infraestructuras industriales y una presencia estatal constante.

Relaciones entre Administradores Públicos y Políticos en Epoca de Desarrollo de la Administración Pública

La burocracia se desarrolla entonces a un ritmo fenomenal, recurre a las fuerzas vivas de las universidades, y todos los jóvenes egresados que desean hacer carrera sólo deben demostrar su competencia para ser contratados en el acto. La mayor parte de esos funcionarios y administradores públicos no han conocido el sector privado, donde el sistema de competitividad y beneficios es una lucha diaria. Obtienen rápidamente su permanencia, un amplio plan de carrera se abre ante ellos y no ven la posibilidad de trabajar un día en la empresa privada.

Por otra parte, si bien la mayoría de nuestros políticos proceden del sector de los negocios, tienen una visión del Estado democrático moderno que agrada a los funcionarios. Según esta visión, son los servicios públicos los que, con sus intervenciones, permitirán que el conjunto de la colectividad alcance un bienestar cada vez mayor. Le toca, pues, al Estado y a su aparato administrativo satisfacer las necesidades masivas de servicios sociales dentro de un ideal de socialdemocracia.

En semejante dinámica, resulta fácil para el aparato burocrático hacer pasar una necesidad de realización personal o profesional por una necesidad expresada por una parte de la población. Tanto más que el político encontrará con frecuencia a un grupo de presión que le agradezca los nuevos servicios que brinda.

Se instala una armonía sin discusión sobre los principios. En efecto, los recursos son abundantes, los funcionarios se realizan

sin demasiada coacción, los políticos cumplen sus promesas y las grandes ideologías normativas parecen llevarnos hacia una gran riqueza colectiva.

Cambio Importante en la Coyuntura Económica

Pero de repente, los acontecimientos cambian. Tras haber sacado el máximo de beneficios de la inflación, el cambio económico mundial lleva a tomar conciencia de que un desarrollo y un crecimiento sin límites causan problemas importantes y resulta cada vez más imposible facilitar todos los servicios que se piden y pagar el precio.

Claro que al principio del período de inflación, los políticos y administradores públicos creyeron que podrían disfrutar casi eternamente de esta situación en que se invertía hoy y se pagaría mañana con dinero que valiese menos. Y desde luego, la imagen persistente del "new deal" norteamericano permitía creer que se podía desarrollar la economía con déficits.

No obstante, no se tardó en comprender que la preponderancia del sector público perjudica al sector privado en sus empréstitos y contribuye a la disminución de las inversiones. Además, ese desarrollo masivo del sector público incrementa también la inflación y debilita la confianza en el sector privado. Resultado final: menos inversiones privadas, menos puestos de trabajo, menos impuestos pagados y, en total, menos actividades de financiamiento, incluso para actividades gubernamentales.

Entonces se invierten las reglas del juego y los déficits gubernamentales ya no constituyen un instrumento de desarrollo, sino un freno.

Modificaciones en las Relaciones Político-Administrativas

En ese contexto, se modificaron el papel del político y el del

administrador, así como sus interrelaciones. En efecto, aparece un fenómeno nuevo: una importante pérdida de confianza en todo lo que sea gubernamental. Además, se modifica el equilibrio de los intereses sobre los que se apoya el orden socioeconómico; en lugar de aparecer como un árbitro o una palanca de la economía, el aparato gubernamental es percibido como un imperio burocrático insaciable.

El papel de los políticos llega a ser difícil de desempeñar a causa de esa pérdida de confianza, y los ciudadanos tienen cada vez más la impresión de que un grupo de élite se toma privilegios demasiado importantes para su productividad.

Los administradores públicos y los políticos admiten en seguida que existe una crisis y se dan cuenta de que los ahorros no se inventan, que la riqueza se edifica a partir de una gestión razonada y razonable, que los recursos están limitados en el tiempo y que son considerables los costos de los servicios que se extienden a toda una población con programas universales.

Varios administradores y políticos que hasta ahora consideraron todo esto como una crisis temporal, se dan entonces cuenta de que se trata de una situación nueva y que, con esperar momentáneamente un período de calma, sólo se consigue retrasar y empeorar la situación.

Primera Reacción: Políticas Sectoriales

Una de las primeras reacciones del aparato burocrático consiste en pretender que los ciudadanos aceptarán una reducción de los servicios. La realidad contradice enérgicamente esta reacción, ya que, de hecho, los ciudadanos quieren tener menos servicios para los demás pero más para sí mismos. Pronto se dan cuenta de ello los políticos.

Administrado por profesionales de la estructura que comparten una ideología de los grandes conjuntos, el aparato estatal reacciona de nuevo con una gran política sectorial. En efecto, en primer lugar consideró en un enfoque global ¿cómo se podía construir una nueva economía en Québec? En una obra titulada "Bâtir le Québec" (Construir Québec), publicada en 1978-1979, el gobierno indicó sus nuevas orientaciones: equilibrar la balanza comercial, reabsorber el desempleo, incrementar y repartir mejor los ingresos, allanar las disparidades regionales y favorecer algunos grandes sectores económicos.

La alta burocracia y el político no tardaron en hacer frente común, pues creían que era más fácil responder a los grandes problemas que plantea la sociedad, por grandes políticas que, a primera vista, parecen ser la solución racional a la multitud de problemas. Desgraciadamente, se dieron cuenta rápidamente de que el ciudadano no se enfrenta con un gran problema sectorial, sino con pequeños problemas, y frente a esta multitud de problemitas, no cuenta con la respuesta del Estado.

La imagen de la burocracia se hace entonces más despreciable para el ciudadano. Dado que los políticos necesitan el apoyo de la población para estar en el poder, varios no dudan en decir que la burocracia es difícil de controlar y muchas veces indeseable.

En lugar de representar un activo para el político, el aparato burocrático llega a ser un pasivo que se ha de combatir. Entonces aparecen verdaderas tensiones entre lo político y lo administrativo.

Si bien el administrador se sentía justificado de intervenir ante los políticos para crear nuevos programas o iniciativas, se siente menos capacitado y justificado de recomendar gestos que, además de hacer al político menos popular, pondrán en peligro su mundo burocrático que ha creado.

¿Llevará a cabo sus cortes y reorganizaciones a expensas de su estructura, a expensas de sus propias políticas salariales o a expensas de los servicios que presta su organización a los ciudadanos?

Para varios administradores públicos, se trataba de un problema insoluble. El sistema hace que él no tenga que asumir las responsabilidades de las opciones, ya que éstas dependen exclusivamente del político; sin embargo, son ellos los que mejor conocen la maleabilidad del sistema.

Algunos creen que estamos ante cierta fatalidad en la que hay que aumentar el precontrol, añadir normas para permitir que el político (que aprueba las normas) y el administrador (que las aplica) limiten el crecimiento del aparato y de los gastos públicos.

Otros intervienen diciendo que, a partir de los mismos recursos, del mismo personal, es posible que haya planificaciones distintas, estrategias que se puedan adaptar mejor a las circunstancias, objetivos a revisar para ligarlos mejor a la solución de problemas, y esto para realizar ahorros que se destinarán a otras necesidades más específicas y más urgentes.

El verdadero debate se situaba en torno a la posibilidad de que el gobierno y su aparato, organizado en función de grandes sectores, solucionasen de forma adecuada problemas que eran cada vez más sectoriales y requerían una respuesta muy específica.

Reajuste: El Enfoque del Cliente

En 1982, el gobierno procedió a un reajuste de su orientación publicando su nuevo enfoque en un documento titulado "Le virage technologique" (El viraje tecnológico). Lo esencial de

ese reajuste requiere que la estrategia de desarrollo económico se base más bien en el dinamismo de la empresa privada. Las decisiones de invertir, de abrir nuevos mercados, de crear nuevos productos, dependen más del sector privado que del gobierno, y que la orientación general debería ir hacia la dinamización de la empresa privada según los recursos naturales de Québec, en particular con una política sobre la electricidad.

Además, este reajuste recurre a una movilización de los agentes económicos regionales y a una mayor concertación entre los sindicatos, el aparato burocrático y la empresa privada. Así, pues, teníamos que proceder a una reorganización mayor. Primero a nivel global, como enfoque del desarrollo económico y luego con reajustes internos en el aparato burocrático.

Esto motivó un diálogo mucho más estrecho entre el político y el administrador porque, por una parte, el político tenía que defender ante la población nuevas orientaciones y, por otra parte, el administrador debía ajustarse a otra realidad, en la que predominasen la imaginación y la invención.

En efecto, durante varios años, los gestores actuaron más bien con arreglo a estructuras administrativas y a normas; ahora se les pide que alcancen a un cliente para solucionar un problema preciso.

Tienen que revisar fundamentalmente los servicios de gestión, los servicios de control y los mecanismos de comunicación interna, que tienen tendencia a añadir reglas, reforzar normas y establecer procedimientos; en resumen, a reducir el verdadero papel del gestor público y a impedirle que actúe en forma rápida y adecuada.

Además, tienen que darse cuenta de que el Estado no es la

mejor organización para administrar todo lo que sea industrial y comercial.

En efecto, al no tener el "índice de beneficio", que es el índice básico para comprobar si se responde a las verdaderas necesidades en el momento propio y a un buen costo, difícilmente puede el Estado ajustarse a las verdaderas necesidades específicas: he aquí por qué hay fatalmente despilfarro.

Además, el Estado es un monopolio que no tiene por qué actuar en el mercado de la competencia, mientras que la empresa privada desarrolla su margen de beneficio más bien con la utilización máxima de sus recursos que con la multiplicación de sus estructuras.

Así, pues, en este enfoque general, el Ministerio de Industria y Comercio ya liquidó ocho empresas industriales que pertenecían al Estado. Estas sociedades fueron compradas por inversionistas quebequenses, a veces con la participación de los empleados. También se está intentando transformar algunas sociedades estatales en sociedades cooperativas. (Ejemplo: la Sociedad de Alcoholes de Québec).

En lo que se refiere a la orientación interna, dentro del ministerio, hubo que revisar los programas gubernamentales, que se caracterizaban por grandes controles y una enorme demanda de información por parte del beneficiario.

En efecto, con ocasión de las visitas que realizaba a los clientes en las once regiones administrativas del territorio quebequense, el ministro notó que todos los controles que requería la burocracia para tener cierta protección de la estructura, la credibilidad de la organización, así como cierta equidad, habían lle-

gado demasiado lejos en el transcurso de los años; así, pues, en lugar de garantizar esa credibilidad y equidad, se respondía mal a las necesidades específicas del industrial, tanto más que los servicios estaban centralizados y alejados de la clientela a la que tenían que servir.

La política exigía por lo tanto un importante reajuste del aparato administrativo:

- Una intervención regionalizada, descentralizada y casi personal ante el propietario dirigente de empresa;
- Programas de intervención más simples, con menos papeleo, más bien ligados a la decisión del director de empresa y centrados en la utilización de la red de bancos privados.

Para ello, necesitábamos efectivos adicionales, nuevos programas y nuevos métodos. Nuevos programas y nuevos efectivos: resulta contradictorio en un período de decrecimiento.

Nos encontramos en un callejón sin salida. Los paratos político y administrativo tienen que ajustarse, comprender su papel respectivo y ser imaginativos. Esto es posible. Yo diría incluso que ese callejón sin salida ha sido benéfico.

A título de ejemplo, mencionemos el establecimiento del programa de "Financiamiento de las empresas" (PLAN BIRON) y del programa "Becas de negocios".

El "Plan Biron" es el resultado de una solicitud del ministro, quien pidió que se estableciera un programa de garantía de empréstito, con el bloqueo de los tipos de intereses, a través de la banca privada, en lugar de que un organismo estatal subvencionara directamente la empresa.

De esta forma, es una institución financiera privada la que realiza el análisis del expediente, y lo único que tiene que hacer el aparato gubernamental es una verificación, tras lo cual el ministro da su autorización o su rechazo. Esto obligó a un importante reajuste entre lo político y lo administrativo, pues el funcionario tuvo que compartir un poder en el que veía difícilmente una intervención del medio privado y político.

Tras un año de esfuerzo, se realizaron los ajustes para el mayor bien de los industriales y de la población en general, ya que dicho programa permitió la inyección de 500 mil millones de dólares de la red de bancos privados, con un costo inferior a 15 millones de dólares para el Estado de Québec.

En cuanto al programa "Becas de negocios", fue establecido con instituciones privadas; el gobierno se limita a garantizar los empréstitos privados que permitan que los jóvenes diplomados monten su propia empresa o compren acciones en una pequeña o mediana empresa. Además, este programa se administra a nivel local.

Estos programas fueron lanzados a sabiendas de que la pequeña empresa que se crea o se desarrolla, aporta un dinamismo nuevo a su sector, crea puestos de trabajo, estimula un desarrollo local e incrementa así los ingresos no sólo de los participantes en el proyecto, sino del Estado, con nuevas fuentes de imposición.

He aquí una nueva forma de intervenir, que procede de lo político, que obligó a un reajuste burocrático y que pone a contribución las redes privadas.

Ese período de decrecimiento nos obligó también a revisar el conjunto de los formularios utilizados, con el fin de facilitar la

comprensión del cliente frente a los objetivos fijados, aligerar los análisis y disminuir los plazos.

Nuevos programas beneficiosos para la empresa y las instituciones financieras exigen una reacción aún mayor por parte de la burocracia. Se necesitan efectivos adicionales, pero en período de decrecimiento la respuesta es: NO. Utilizaremos un nuevo procedimiento: el reciclaje.

En efecto, en el Ministerio de Educación y en las comisiones escolares, había más de 6 000 empleados que no podían ser utilizados, debido a la baja de la clientela escolar. Efectuamos una selección entre esos empleados que el Estado pagaba de todos modos, ya que gozaban de la seguridad de empleo y los reclamamos para que apoyasen a la empresa privada.

Esto requirió una estrecha colaboración entre distintos ministerios y distintos ministros.

También exigió que unos tecnócratas fueran más allá de la preocupación de su propia carrera o imperio, en lo que se refiere a los efectivos, para apoyar una voluntad política de ayudar a los empresarios locales.

Semejante reorientación de los métodos de acción para ligarlos estrechamente a las necesidades específicas del cliente, lleva al administrador público no sólo a una mayor responsabilidad administrativa, sino que también lo lleva a asegurar una presencia más seguida con los clientes.

Esto aporta igualmente cambios importantes a nivel político; para que los programas puedan ser más eficaces y más flexibles, hay que permitir que los tecnócratas tomen decisiones lo más cerca posible del cliente. Esto requirió que el ministro tuviera una confianza aún mayor en los efectivos, que

fueron regionalizados y colocados por todo el territorio, para servir de enlace estrecho con la clientela.

Al dar esta autoridad a los burócratas, el ministro se expone a cierta disminución del elemento político. Y esto resulta más obvio dado que los empleados gozan de una permanencia y de un código profesional muy bien establecidos, y que la nueva credibilidad dada al aparato administrativo concede al mismo un lugar privilegiado frente a los ciudadanos.

Esto lleva también al funcionario a una sensibilidad no sólo en favor de la empresa y del cliente, sino también una sensibilidad al impacto social de las acciones que realiza en una localidad; y por esto mismo, da a su gesto cierto aspecto que se puede considerar como "político". De ahí la necesidad de que el tecnócrata ocupe sólo el lugar que le corresponda, refiriendo todas las dimensiones políticas a su ministro, y de que el político confíe más en su aparato administrativo.

El establecimiento de este nuevo método de apoyo al director y propietario de empresa nos obligó a desarrollar nuevos valores organizacionales. En efecto, en una situación de abundancia, en la que se tiene dinero para responder a todas las solicitudes, se requieren menos competencia y menos discriminación frente a un problema preciso. Además, se perturba menos el elemento político, ya que se tiende a contestar "sí" siempre que lo permita la norma. En un período de decrecimiento, en el que los gastos están calculados en función de la rentabilidad de la inversión, esto exige que el administrador público tenga métodos de acción más ligados a los problemas específicos que tenga que corregir, una mayor confianza en sí mismo, ya que tiene más opciones, así como un gran deseo de escuchar a los ciudadanos.

Además, estos nuevos valores nos obligan a evitar los conflictos y el doble empleo, porque al ser los medios más escasos

y las incoherencias más evidentes, las críticas de los clientes se hacen muy severas. En una perspectiva en que se aumentan ciertos poderes discrecionales del tecnócrata, también hay que enunciar con más claridad los motivos de aceptación y rechazo y establecer ciertos sistemas de derecho de apelación. Esto conduce a una interrelación aún mayor entre los permanentes del sistema y el aparato político.

Por otra parte, en un proceso en que el aparato gubernamental se interroga más acerca de los problemas del cliente, este aparato tiene la obligación de tener una "razón de ser" y "objetivos" más claros. En efecto, a causa de la acción directa que se ha de ejercer, los gestores deben compartir orientaciones y las grandes "balizas". Si estas orientaciones no son claras, se requerirán muchos procedimientos para llegar a cierta coherencia, y el establecimiento de este procedimiento multiplicará los controles y será más pesado, con lo cual será más costoso y menos eficaz.

Por consiguiente, para eliminar los procedimientos, hay que repartir más las "orientaciones" o las "razones de ser". Y para enunciar de forma clara estas orientaciones, hay que tener forzosamente un apoyo político.

Como se puede observar, la gestión pública en un clima de restricción obliga al político y al administrador a estrechar lazos. En efecto, la necesidad de eliminar procedimientos lleva al aparato administrativo a precisar sus orientaciones y a confrontarlas con las del político. Además, el aparato político en general se interesa por las orientaciones y los objetivos, pero en conjunto se interesa poco por los procedimientos.

Lo que facilita este diálogo en Québec es una gran estabilidad del aparato administrativo, pues el personal que lo integra goza de la permanencia de empleo. Y las tradiciones permiten

que los empleados se expresen libremente y disfruten de toda clase de protección. Asimismo, el sistema político es muy estable: incluso la oposición conserva un profundo respeto por las reglas fundamentales del sistema.

Conclusión

En resumen, cuando hay que administrar en un período en que los recursos son escasos, hay que establecer prioridades. Desde el principio, cuando se establecen las prioridades, se tocan orientaciones, y esto lleva al aparato administrativo a ofrecer opciones, a explicar sus prioridades y confrontarlas con la ideología del aparato político. Se debe efectuar, pues, un importante ajuste, pero a partir de un cambio de valores, y los valores son la esencia misma de lo político.

Durante mucho tiempo, tanto en el universo administrativo como en el político, se pensó que el desarrollo se llevaba a cabo a partir de grandes estrategias que utilizaban fuerzas externas a la empresa. No se veía entonces para el empresario más opción que la de seguir el guión de los grandes planificadores.

La realidad, al menos la que he vivido yo, demostró lo contrario: son esos individuos, que deciden en sus empresas, según sus propios criterios, los que crean la actividad y el desarrollo de los grandes sectores, y no únicamente el Estado.

Así, el Estado no sería, como creíamos, solamente el productor de bienes, sino más bien un consumidor de recursos mayor que los demás. Y por lo tanto, el político y el administrador llegar a ser más responsables de la utilización de los bienes que vuelven a distribuir. Llegan a ser dos momentos de un mismo movimiento.

El político y el administrador deben ocupar cada uno su si-

tio y todo su sitio. Puesto que la naturaleza no soporta el vacío, si uno no desempeña su papel, el otro lo hará, con lo cual se romperá el equilibrio.

A nivel del Estado, ese equilibrio significa democracia. Si el "político" vacila en utilizar su poder, la burocracia lo aplastará y ahogará lo que representa. Si el "administrativo" duda en utilizar su poder, el político lo usará para aplastar a los que quisieran estar representados.