

Capítulo 9	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN INGLATERRA	319
9.1	ORIGEN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO	322
9.2	<i>LA FILOSOFÍA BRITÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN.</i>	323
9.3	MORELAND: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRITÁNICA	323
9.3.1	Objeto de la ciencia de la administración pública	327
9.3.2	Administración pública y administración privada	329
9.3.3	Los conceptos	330
9.4	EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO EN LA ACTUALIDAD	331
9.4.1	E.N. Gladden	332
9.4.2	F.F. Ridley	334

CAPÍTULO 9

EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN INGLATERRA

El campo de la ciencia puede ser claramente definido con referencia a las relaciones entre la política y la administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone a la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los medios por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina

W.H. MORELAND (1921)

SUMARIO

- 9.1 EL ORIGEN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO**
- 9.2 LA *FILOSOFÍA BRITÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN***
- 9.3 MORELAND: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRITÁNICA**
 - 9.3.1 Objeto de la ciencia de la administración pública
 - 9.3.2 Administración pública y administración privada
 - 9.3.3 Los conceptos
- 9.4 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO EN LA ACTUALIDAD**
 - 9.4.1 E.N. Gladden
 - 9.4.2 F.F. Ridley

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo, el lector:

- Conocerá el significado de la teoría británica de la administración pública, dentro de su contexto histórico.
- Comparará las tendencias seguidas por el desarrollo del pensamiento administrativo británico.
- Situará a la teoría de la administración pública británica, en el seno de la ciencia de la administración universalmente considerada.
- Identificará las contribuciones británicas a la ciencia de la administración.

9.1 ORIGEN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO

La Gran Bretaña, por su condición geográfica insular y por el sentido de independencia y peculiaridad que tienen sus habitantes, ha producido un pensamiento administrativo de acuerdo con estas condiciones. Como es sabido, las instituciones administrativas británicas son célebres por su autogestión, acorde con el intenso sentido de participación política ciudadana de los ingleses, escoceses y galeses. El hecho de que el Reino Unido contenga a Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, unidas y autónomas a la vez, habla mucho de ese espíritu de autogobierno propio de los británicos.

Bluntschli ya nos había advertido del contraste enorme habido entre la centralizada Francia y la descentralizada Inglaterra. El que fueran así, ha determinado la omnipresencia de la administración en la primera y la virtual "ausencia" de la segunda en los asuntos de los particulares. Por esto, frente a los grandes teóricos de la administración en Francia: Bonnin, Tocqueville y Macarel, Inglaterra no tiene representantes de extraordinaria talla porque la administración británica no ha sido nunca de gran estatura. Jamás ha necesitado a una administración enorme, ni siquiera grande, y esto ni es bueno ni es malo, sino sólo una condición objetiva de la existencia de una forma determinada de ser de una administración pública. Para estudiar y solucionar grandes problemas de la administración pública en un país dotado de una organización administrativa estratégica y decisiva para su propio desarrollo, las condiciones históricas producen las mentes y los talentos humanos para el caso. No hay que olvidar aquella frase de Marx, en el sentido de que un problema no existe sino hasta que a su vez existen los medios para resolverlo. En Francia surgieron las mentes de Bonnin, Tocqueville y Macarel, como soluciones a problemas que requerían su concurso.

Pero en Inglaterra la situación es diferente: como la administración pública hace sólo lo que las condiciones históricas dictan, es decir, lograr aquello que no consiguen los particulares, su papel es secundario. Por tanto, estando

ausentes grandes problemas administrativos, ausentes están las mentes que podrían darles solución. En la Gran Bretaña la administración pública es sencilla, su pensamiento administrativo también lo es. No se piense con ello que no es importante. Ya Tocqueville, en *La democracia en América*, destacó suficientemente las virtudes inherentes a la sencilla administración pública anglo-americana de sus días, hablando a su vez de los vicios de la compleja administración francesa de aquel tiempo.

El pensamiento administrativo británico se remonta a 1900, es hijo de nuestro siglo. El núcleo de sus representantes forjó lo que, con peculiaridad británica, Rosamund Thomas llamó "la filosofía británica de la administración". Sin embargo, los filósofos británicos de la administración, que efectuaron sus actividades principalmente entre 1900 y 1939, no incluyen en su seno al pensador administrativo inglés más relevante de esta época: W.H. Moreland. Sucesores destacados de los cultivadores británicos de la ciencia de la administración de la primera mitad del siglo actual, son los profesores contemporáneos E.N. Gladden y F.F. Ridley.

9.2 LA FILOSOFÍA BRITÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN

Las consideraciones antes vertidas son útiles porque ayudan a comprender la peculiaridad —muy acusada— del pensamiento administrativo británico. Quizá lo que más resalta de esta peculiaridad es que el pensamiento administrativo británico se desarrolló al margen de la tradición continental de la ciencia de la administración. Por tanto, lo que más refleja esa insularidad teórica del pensamiento administrativo británico es precisamente lo que se llama la *filosofía de la administración*.

Sin embargo, aun tomando en cuenta las consideraciones antes expresadas, sí se debe comentar que la Gran Bretaña cuenta con instituciones administrativas similares y equivalentes a las del continente europeo, incluso muchas de ellas tienen un origen común. Por tanto, debe considerarse como una deficiencia británica el no haber desarrollado, al menos mínimamente, las ideas correspondientes a esas instituciones, tal como ocurrió en el Continente. Cuestiones como ésta llevaron a decir a Ridley, con toda razón, que en teoría de la administración pública, Inglaterra es un país subdesarrollado. Lo anterior explica, pues, la paradoja del pensamiento administrativo británico situado entre la correspondencia con su realidad administrativa y su provincianismo ajeno a los progresos de la ciencia de la administración europea.

El criterio británico de la administración pública está sostenido por un grupo de seis pensadores, cuya actividad académica principal es disímbola: son Haldane, Wallas, Beveridge, Sheldon, Urwick y Stamp. Muy cercanos a ellos, pero como cultivadores marginales de la filosofía de la administración, hay

otros pensadores administrativos a los que Rosamund Thomas juzga secundarios y que huelga mencionar.

Ricardo Haldane fue esencialmente un destacado funcionario público, en cuya carrera destaca el haber fungido como secretario de Estado para la Guerra. Entre sus actividades académicas se encuentra el haber presidido el Instituto de Administración Pública. Fue un activo colaborador en la *Revista de Administración Pública* de dicho Instituto. Allí publicó dos artículos sobre el servicio civil de carrera, elaborados respectivamente en 1918 y 1924.

Graham Wallas fue profesor de ciencia política, y adquirió la distinción de profesor emérito en 1923. Formó parte de la Real Comisión del Servicio Civil. Entre sus obras se encuentran las siguientes: *Naturaleza humana de la política* (1908), *El arte del pensamiento* (1926) y *La gran sociedad* (1914).

Guillermo Enrique Beveridge también destacó en las tareas académicas, llegando a ocupar la dirección de la Escuela de Economía de Londres. También ejerció la docencia en Oxford. Entre sus obras conviene mencionar dos, escritas directamente sobre temas administrativos: "El servidor civil del futuro" ("The civil servant of the future"), un artículo publicado en Londres en 1922, y que figura en la antología *El desarrollo del servicio civil (The development of the civil service)*. Otro libro suyo se titula *El servicio público en guerra y paz (The public service in war and peace)*, publicado en Londres en 1920.

Carlos Stamp, asimismo, ejerció las actividades académicas. Fue Presidente de la Escuela de Economía de Londres y, como Haldane, Presidente del Instituto de Administración Pública. Colaboró activamente en la *Revista de Administración Pública*, donde escribió varios artículos sobre diferentes temas en administración pública.

Lyndall Urwick fue un cultivador del estudio de la administración privada. Entre sus actividades profesionales destacan las de director del Instituto Internacional de Dirección y vicepresidente del Instituto Inglés de Dirección. Dos de sus obras más conocidas son *Elementos de la administración (Elements of administration)*, publicado en 1942, y *Ensayos sobre la ciencia de la administración (Papers on the science of administration)*, en 1937, coeditado con el norteamericano Lutero Gulick.

También Oliverio Sheldon cultivó el estudio de la administración privada, para la cual escribió su obra más conocida: "La filosofía de la dirección (*The philosophy of management*)", aparecida en Londres en 1930.

Thomas utilizó todo el tiempo requerido para hacer un examen y síntesis de los trabajos de personas tan diferentes, concluyó que la filosofía británica de la administración forma el núcleo del pensamiento administrativo inglés. Pero esta asociación de ideas no era un fin, sino un medio para alcanzar un propósito superior: demostrar la originalidad del pensamiento británico, frente a quienes sostienen su dependencia con relación a la teoría de la administración pública norteamericana.

Argumenta que, equivocadamente, se cree que el pensamiento administrativo británico nació de las teorías norteamericanas relativas a la administración privada, las organizaciones y las relaciones humanas. "Tales doctrinas no son relevantes para entender el desarrollo del pensamiento administrativo inglés. Este libro intenta reinstalar la peculiaridad británica natural del desarrollo del pensamiento administrativo en este país".¹

Aquellas doctrinas no son útiles porque, en opinión de Thomas, definen a la administración como una máquina y buscan los principios de la administración de maneras diversas, lo que deriva en la dispersión, no en la unidad. En la década de los 70 los pensadores administrativos británicos coincidían, fundamentalmente, en que las ideas norteamericanas eran inadecuadas para explicar la realidad administrativa británica.

Thomas cree que la reivindicación del pensamiento administrativo británico debe ser ajeno a la búsqueda de una teoría de la administración pública, porque ella ni ha existido ni existe. "Más bien hay una 'filosofía' de la administración, nacida de la combinación de la ciencia y la ética, y es desde esta base que el pensamiento administrativo británico puede ser desarrollado".² Por todo esto, recalca, el pensamiento administrativo norteamericano es actualmente inaplicable a la administración pública británica. "Nosotros argumentamos que entre 1900 y 1939, Inglaterra fue desarrollando sus propias doctrinas, y el propósito de este estudio es identificar y describir la filosofía británica de la administración".³ Entiende por filosofía a la "unificación de la ciencia y de la ética", en tanto que por administración concibe a lo "concerniente a las actividades de la conducción de los asuntos públicos y privados".⁴

Nuestro autor siente la necesidad de demostrar que, comparando al pensamiento administrativo británico con el norteamericano, se puede entender mejor su autonomía. En su opinión en los Estados Unidos hay dos desarrollos que encuadran a las doctrinas norteamericanas, a saber:

desarrollo 1

- a) El gobierno consiste en dos procesos separados: la política y la administración.
- b) La administración se puede convertir en ciencia, pero necesita fortalecer su independencia de la política.
- c) El estudio científico de la administración requiere descubrir principios análogos a los de las ciencias físicas.

¹ Thomas, *The british philosophy of administration: a comparison of british and american ideas: 1900-1939*, p. 1.

² *Ibid.*, p. 3.

³ *Ibid.*, p. 4.

⁴ *Ibid.*

- d) Los principios de la administración determinan las formas en que pueden ser logradas las metas de la economía y la eficiencia.

desarrollo 2

- a) El elemento humano en la administración es tan importante como la ciencia de la administración.

Estas doctrinas, juzga Thomas, son intrascendentes para la filosofía de la administración. En Inglaterra el desarrollo histórico, el régimen, los partidos y la forma de combatir a la corrupción administrativa, han seguido una tendencia harto distinta a la experiencia histórica norteamericana, que hace que sus doctrinas le sean inaplicables.

“Entre 1900 y 1939, ciertos pensadores administrativos británicos asumieron que la administración puede ser desarrollada en el sentido de una filosofía”.⁵ Esta filosofía ha dado origen a las doctrinas administrativas británicas:

- a) “Dentro del proceso del gobierno, las funciones de la política y la administración, más que ser independientes, están fusionadas;
- b) la administración no puede reducirse a una ciencia única; está basada en la ciencia y en la ética;
- c) el estudio filosófico de la administración tiende a descubrir no sólo los principios científicos, sino también los ideales éticos;
- d) siendo una materia de la ciencia y la ética, la meta de la eficiencia es más de naturaleza cualitativa que cuantitativa”.⁶

Añade que, sin embargo, siendo la eficiencia un factor ensombrecido por la burocracia, ésta se ha convertido en un elemento de análisis de la filosofía de la administración para colaborar a eliminarla como factor que obstaculiza a la eficiencia.

Las doctrinas británicas de la administración han surgido en el seno del pensamiento británico local, no al margen de sus fronteras. Hay que recalcar que, sin embargo, estas doctrinas hacen igual énfasis en la formulación de los principios científicos, que en la búsqueda de los ideales. Por esto, el desarrollo de la sociedad y la dotación de servicios económicos y eficientes, así como el bienestar de la clase trabajadora, siendo los ideales de la sociedad británica, son a la vez un factor conjugable con los principios de la filosofía de la administración.

La obra de Thomas, en suma, debe ser valorada en forma positiva, porque tiene imaginación. Pero, sobre todo, porque es un llamado legítimo y necesario

⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁶ *Ibid.*, p. 22.

para rescatar los orígenes del pensamiento administrativo británico, demostrando que, en materia del desarrollo de las ideas administrativas, los mejores cultivadores son los del propio país y que del extranjero hay que adoptar y adaptar, no copiar haciendo uso del mero mimetismo. Más adelante podremos observar que en Inglaterra la filosofía de la administración no formó escuela, pero sí engendró el ejemplo de la originalidad para el desarrollo del pensamiento administrativo británico.

En el transcurso de esta obra hemos sido testigos de paradojas, e incluso de absurdos colosales. Inglaterra no escapa a este fenómeno. Fue precisamente la filosofía de la administración la que tiene relación con ello. Se trata de algo inexplicable: en 1921 se redactó un artículo que llevaba por título "La ciencia de la administración"; su autor, W.H. Moreland, que debió ocupar un lugar privilegiado entre los cultivadores de la teoría de la administración pública en Inglaterra, ha sido ignorado en su país. Pero no debemos sorprendernos: si Bonnin fue ignorado por muchos años en Francia, ¿por qué no podría serlo Moreland en la Gran Bretaña? No cabe duda, "nadie es profeta en su tierra".

9.3 MORELAND: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRITÁNICA

Hasta el artículo "La ciencia de la administración pública" de W.H. Moreland, Inglaterra no había incursionado en el cultivo estricto de lo que aquí entendemos como ciencia de la administración. Este trabajo apareció publicado en la *Quarterly Review*, en 1921. Dicho de otro modo, Inglaterra es uno de los países que cultivó la ciencia de la administración más tardíamente.

9.3.1 Objeto de la ciencia de la administración pública

Como el propio Moreland nos lo hace saber, apoyado en la idea de que con frecuencia la práctica se adelanta a la teoría, y en lo que la administración pública no es la excepción, sólo encontró estudios prácticos de administración; pero ningún tratado de teoría. Los estudios a los que se refiere son los siguientes:

Informe del Comité Gubernamental de Maquinaria, 1918.

Reporte de la Comisión Real del Servicio Civil, 1914.

Informe de esta misma Comisión sobre los servicios públicos en la India, 1915.

Reporte del Comité del Programa de Exámenes para la Primera Clase del Servicio Civil, 1917.

Informe del Comité de Organización y Asesoramiento de las Oficinas Gubernamentales, 1919.

Informes del Gabinete de Guerra, 1918-1919.

Hay que comentar que, de esta lista de documentos dada por Moreland, los dos primeros son obra de grupos de trabajo encabezados por Lord Haldane.

Hace referencia, asimismo, a dos obras: *Gobierno local y central* de Percy Ashby (1906) e *Industria y comercio* de Alfred Marshall (1919). No hay, pues, noticia alguna sobre cierta doctrina, ni tampoco de ninguno de los pensadores de la filosofía de la administración. Moreland, entonces, asume la tarea histórica de redactar el primer trabajo teórico sobre la administración pública en Inglaterra y fundar, con él, la ciencia de la administración en este país.

Nuestro autor explica porqué en la Gran Bretaña la ciencia de la administración tardó en aparecer. "Las razones de la escasez de literatura sistemática están a la vista. Hasta los últimos años, los principales triunfos de los administradores británicos fueron logrados en países distantes y han pasado casi inadvertidos en occidente. En su país, los ingleses han estado familiarizados con la oficina de correos, el recaudador de impuestos y, posible y ocasionalmente, con un inspector; pero como individuos se han interesado muy poco en el trabajo del gobierno central; y los hombres capacitados que lo han dirigido, no han caído en la tentación de revelar los principios de su arte".⁷

Moreland, en cambio, sí lo hace: "El campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre la política y la administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone a la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los medios por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina".⁸

Moreland tiene que recurrir a distintos malabarismos intelectuales para tratar de justificar la dicotomía política-administración, por lo cual alega que en la práctica la división entre ambas es una línea que con frecuencia se entrecruza. Así, los administradores pueden opinar sobre la política y los estadistas ser empleados en la administración. Pero aclara que "estos hechos sirven únicamente para hacer más patente la necesidad de un claro reconocimiento de la distinción". Dicho esto, la doble función de los estadistas como políticos y administradores debe considerarse fuente de confusiones porque se encuentra arraigada en el lenguaje popular y porque un ministerio, siendo en esencia un organismo administrativo, participa, sin embargo, con gran actividad en la formulación de la política. Por tanto, para finalizar su argumentación, nuestro autor sostiene que la unión de la política y la administración en el ministerio "no afecta la validez de la distinción entre los dos procesos", de lo que se desprende que Moreland queda atrapado en la paradoja de saber que en la realidad la

⁷ "The science of public administration", p. 413. Hay una versión en *RAP* conmemorativa del 25 aniversario del INAP, julio de 1980. Las referencias literales las hemos tomado de esta última.

⁸ *Ibid.*, p. 414.

política y la administración son inseparables, pero en su pensamiento intenta hacerlo.

9.3.2 Administración pública y administración privada

Uno de los pasajes mejor tratados por Moreland consiste en su estudio sobre la distinción entre administración pública y administración privada, distinción que dice debe sentar sus bases en "la precisión científica". Su idea es la siguiente:

El campo de acción de la administración pública depende de la política, pero como ciertos estados emprenden algunas actividades por medio de empresas públicas y otros las dejan a la iniciativa de los particulares, este campo no puede definirse bajo una regla común para todos los estados. Sin embargo, nos dice Moreland, una distinción puede ser establecida y es aquella que señala la línea divisoria entre administraciones concentradas y administraciones difusas. Dicho de otro modo, la administración pública se caracteriza esencialmente por ser difusa, en tanto que la administración privada, por lo contrario, es concentrada. Un ministerio opera en un amplio territorio, sobre diversas ciudades y simultáneamente, en tanto que una empresa particular radica en un lugar y en ella ejerce su actividad. Por tanto, "el examen de estos y otros tipos de actividades lleva a la conclusión de que la administración difusa requiere de métodos diferentes a los empleados en la administración concentrada y, dado que la mayor parte de la administración pública es difusa, el estudioso de estas cuestiones puede por lo pronto dedicar su atención a ésta, dejando los casos excepcionales de administración pública concentrada para considerarlos vinculados al estudio de la empresa privada".⁹

Atendiendo su idea, Moreland procede a examinar a la administración pública en su condición esencial de difusa y menciona que puede ser central o local, "dependiendo de la importancia relativa de ambas ramas de la política adoptada por el gobierno". Su distinción fundamental, empero, radica en la dimensión de los problemas que trata, toda vez que los problemas de una ciudad mayor, siendo muy complejos, nunca son de la dimensión de los relativos a los de un país entero. La administración central exige una sede permanente, brazos en las localidades y procesos de comunicación entre éstos y aquéllos, de modo que funcione con armonía y acierto. Sobre esto, Moreland recomienda que un organismo central sólo controle un pequeño número de dependencias locales, tomando como base la importancia de los servicios que presta.

Una vez que Moreland considera que ha definido a la administración pública, pasa luego a proponer las ideas que juzga de más valor.

⁹ *Ibid.*, p. 416.

9.3.3 Los conceptos

La administración difusa está en estrecha relación con las categorías de uniformidad y centralización. La primera, según Moreland, es conveniente tanto para el público como para la administración pública misma, porque establece líneas de comunicación paralelas y normalizadas, si bien con mayor frecuencia lo es para la segunda porque unifica sus sistemas de trabajo. Sin embargo, la uniformación debe tender a ser útil a los ciudadanos y a los administradores, porque los segundos deben servir a los primeros.

“La centralización, que en su esencia significa la reducción del poder de decisión de las dependencias locales”,¹⁰ está muy cerca de la uniformidad, se compagina con ella y corren de la mano. La centralización es, sin embargo, la categoría central de la administración difusa: “Creo que debería reconocerse que la tendencia a la centralización es inherente a toda administración difusa, pero que, al mismo tiempo, esto no ocurre mecánicamente en toda su extensión; el proceso de centralización puede mantenerse dentro de los límites debidos por las presiones desde el exterior, ya sean ejercidas por un estadista convertido en ministro o por los órganos de opinión pública.”¹¹

Moreland, que dicho sea de paso era antropólogo de profesión, tenía una acertadísima impresión de las categorías relativas a la organización administrativa. Esto resulta evidente cuando trata el concepto de coordinación. En el seno de un ministerio existe el peligro eminente del desacuerdo, por lo que para conseguir la armonía conviene establecer la coordinación. Ello se logra mediante la atinada dirección del ministro y el auxilio de un comité dedicado tanto a asesorar como a coordinar: lo primero, en el momento de las deliberaciones; lo segundo, cuando la decisión ha sido tomada. El complemento de ambos mecanismos es un órgano de inteligencia que prepara estudios sobre las funciones de otros ministerios, para conseguir una adecuada coordinación con los mismos. “El reconocimiento de la necesidad de consejos internos y sistemas organizados de inteligencia, puede tomarse como un avance definitivo en la teoría administrativa”.¹²

Ligado a la coordinación va la departamentación. Es propio del hombre desarrollar un espíritu común cuando trabaja con otros hombres, argumenta Moreland. Por tanto, el *sprit de corps* es el mejor atributo del trabajo en el seno de un ministerio, siempre y cuando no degenera en la departamentación, a la cual “es casi innecesario definir”. Sin embargo, nuestro autor opina que su exacerbación provoca choques internos y el deterioro de la coordinación.

Todo esto es más grave cuando pasamos de la observación de un ministerio, en sí, al estudio de la administración pública en su conjunto, y nos situamos

¹⁰ *Ibid.*, p. 420.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 421.

ante las relaciones entre los ministerios, que atañe coordinar al gabinete o "ápice de la pirámide administrativa". Para mejorar la coordinación de los ministerios, el gabinete debe, en opinión de Moreland, estar integrado por los funcionarios superiores de la administración pública para que se corrija, que aquél sea un órgano deliberante y los ministerios los instrumentos de acción más libres; "mientras que entre los miembros incorporados se acentuaría el esfuerzo sobre el arte de gobernar, más que sobre la habilidad administrativa especializada, que debería encontrar su principal campo de acción en el cargo de ministerios individuales".¹³

Finalizamos ahora la exposición de W.H. Moreland no sin antes resumir con él mismo el espíritu práctico con que decidió fundar la ciencia de la administración en Inglaterra, cuando él mismo concluye su estudio del gabinete: "Una institución concreta es establecida como un ejemplo del tipo de autoridad fundamental, indicada por la teoría administrativa avanzada".¹⁴

No podemos cerrar este apartado sin recalcar dos cuestiones: la primera, el que Moreland ignorara los trabajos de los filósofos de la administración como contribución a la doctrina administrativa, y por tanto, desconociera algo parecido a una "filosofía británica de la administración". La segunda, que Thomas ni siquiera mencionara el nombre de Moreland, no digamos al formar parte de los pensadores de la administración, sino sencillamente con una modesta alusión a un cultivador del estudio de la administración pública en Inglaterra, que esto al menos merecía.

Debemos comentar que, dentro de la literatura administrativa británica consultada, ningún autor hace mención alguna de Moreland, lo que no deja de extrañar y asombrar a la vez. Parece ser que la amnesia acerca de las contribuciones del pensamiento administrativo del pasado, es la enfermedad endémica de la ciencia de la administración del siglo XX, en más de uno de los países del orbe.

9.4 EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRITÁNICO EN LA ACTUALIDAD

En el periodo posterior a la extinción de la permanencia intelectual de la filosofía de la administración (1900-1939), más precisamente al iniciarse la posguerra, surgió un vigoroso esfuerzo académico a favor de la ciencia de la administración. El camino que se siguió, sin embargo, no fue el de la filosofía de la administración, sino aquel del que fue precursor Moreland, aunque sin aparentes contactos intelectuales.

¹³ *Ibid.*, p. 426.

¹⁴ *Ibid.*

En este esfuerzo académico destacan los profesores William Robson, Peter Self, Brown y Steel. E.N. Gladden y F.F. Ridley. El primero es autor de un breve ensayo donde se resumen las "Tendencias recientes en administración pública" ("Recent trends in public administration", *The Political Quarterly*, vol. 25), en Inglaterra. El trabajo, que apareció en 1954, es una interesante revisión de los progresos británicos con referencia a la organización y funcionamiento de su administración pública. Por su parte, Peter Self, que como Robson es autor de varios libros y artículos, ha escrito una obra de interés: se titula *Teorías administrativas y políticas*. (*Administrative theories and politics*). Como profesor de administración pública de la Universidad de Londres, Self publicó este trabajo en 1972, varias veces editado. Aunque la obra, por su título, promete un amplio estudio de la teoría de la administración pública, su atención mira más bien al examen de los problemas de la administración pública como materia práctica. En cuanto a R.S.B. Brown y D.R. Steel, son autores de la obra *El proceso administrativo en Inglaterra* (*The administrative process in Britain*, London, Methuen, 1983), un trabajo significativo sobre diversos temas de la administración pública británica, tales como el servicio civil, la toma de decisiones, la gerencia y los ministros. Sin embargo, su temario no interesa directamente a los propósitos de nuestra obra.

Gladden y Ridley representan fielmente el fenómeno de renovación de la ciencia de la administración en Inglaterra. En sus trabajos existe ese espíritu de independencia británico que Thomas halló y destacó en los cultivadores de la filosofía de la administración.

9.4.1 E.N. Gladden

No sería exagerado dar a Gladden el lugar más destacado dentro del pensamiento administrativo británico de la actualidad, no por inclinación nuestra, sino por sus méritos. Gladden es autor del primer libro de texto en Inglaterra y, hasta donde sabemos, ha elaborado la obra de historia de la administración pública más completa. Su pensamiento es sencillo, pero profundo, y de su pluma han nacido varios trabajos que merecen mención:

Las relaciones del personal en el servicio civil, (*Civil service staff relationships*, 1943); *El servicio civil: sus problemas y futuro* (*The civil service: its problems and future*, 1945); *¿El servicio civil o burocracia?* (*Civil service or bureaucracy?*, 1956); *La esencia de la administración pública* (*The essentials of public administration*, 1956); *Historia de la administración pública* (*A history of public administration*, 1972). Asimismo, es autor, entre otros artículos, de los siguientes: "Administración pública e historia" ("Public administration and history"), "F.A. Blend: pionero de la administración pública australiana" (F.A. Blend: Australian public administration pioneer") y "Toynbee y la admi-

nistración pública" ("Toynbee on public administration"). Los tres artículos aparecieron publicados en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* en 1972, 1975 y 1976, respectivamente.

Sin embargo, dos de los trabajos que más le han dado prestigio, y que aquí examinaremos son: *Introducción a la administración pública* (*An Introduction to public administration*) y *Aproximación a la administración pública* (*Approach to public administration*). El primero apareció en 1945 y luego se sucedieron las ediciones de 1952, 1961 y 1964. El segundo fue publicado en 1966.

Introducción a la administración pública tiene el mérito de haber sido el primer libro de texto en Inglaterra. Consta de cinco partes divididas en 22 capítulos. La primera parte se refiere a la ciencia de la administración, aunque no lleva tal título; la segunda examina al gobierno central y todo lo que se refiere a su organización y funcionamiento; la tercera toca al gobierno local; la cuarta a otras administraciones públicas, y la quinta resume las conclusiones del autor.

Por su carácter propiamente pedagógico, la obra no tiene grandes pretensiones teóricas. El propio autor dice: "El objeto de este libro es describir, en un amplio bosquejo, los sectores administrativos del gobierno y proveer un mapa razonablemente detallado en qué consiste, en efecto, un campo complejo y no siempre bien definido".¹⁵ Su preocupación, añade, es el estudio de la organización del gobierno, sus actividades y su dirección.

Explica que existe una confusión cuando se habla de "administración pública". Unos autores la refieren a la actividad general del gobierno, con lo cual muestra su desacuerdo. Gladden advierte: "en el presente libro la administración pública es tomada ampliamente para significar la dirección de los asuntos de los cuerpos políticos".¹⁶ En su opinión, la administración pública se encuentra al margen de la formulación de políticas, de la legislación y de la justicia, que forman parte de la esfera más amplia de la política y el gobierno, y de los cuales la administración pública sólo es una de sus partes. En suma, la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno.

La administración es el manejo de los asuntos del pueblo y en su interés, sentencia Gladden. "El administrador es un servidor, no un amo. Este estudio está relacionado, entonces, con una actividad cooperativa y no con el manejo del poder".¹⁷ La esfera de la administración está organizada por la comunidad, para realizar sus propósitos, se refiere a la "cooperación pública" que liga al Estado y a la sociedad. No será difícil encontrar aquí ecos que provienen de la tradición de la ciencia de la administración europea continental, con la cual

¹⁵ *An introduction to public administration*, p. XIII.

¹⁶ *Ibid.*, p. 12.

¹⁷ *Ibid.*

Gladden parece estar asociado. Es más, las palabras que siguen corroboran esta liga: "La administración está relacionada con los seres humanos, cuyo trabajo consiste en manejar las cosas".¹⁸ Y sin embargo, no se siente una pertenencia plena y directa. Ello se debe, sin duda, a que Inglaterra siguió un camino distinto al del Continente y apenas, a partir de la posguerra, se fue incorporando al movimiento universal de la ciencia de la administración.

La segunda obra que es objeto de nuestra atención, *Aproximación a la administración pública*, se puede considerar un libro del género del anterior. También es, esencialmente, un vehículo de enseñanza de la administración pública. Su contenido tiene materias tales como el alcance de la administración pública en su actividad, sus recursos, personal, métodos, dirección, control y educación profesional. Sus explicaciones teóricas son brevísimas y muy similares a las del libro antes tratado. El propio Gladden señala que, en materia de administración pública, los ingleses tienen más prestigio de prácticos que de teóricos.

La definición de la administración pública repite el espíritu de la *Introducción*. Es interesante, sin embargo, su idea acerca de que en el proceso de trabajo de la administración pública hay tres etapas: decisión, administración y ejecución, y que las tres deben estar en manos diferentes, porque "alguien decide, alguien administra, alguien ejecuta".¹⁹ Agrega que la administración es un problema humano, algo que debemos recalcar, porque aleja a Gladden de ser apresado en el gerencialismo tecnológico que, según su versión de la administración pública, es algo que le resulta ajeno.

9.4.2 F.F. Ridley

F.F. Ridley es, como antes se ha dicho, un genuino representante de la renovación teórica del pensamiento administrativo británico. Es un autor polifacético, entre sus obras se encuentran dos libros sobre Francia: *Administración pública en Francia (Public administration in France, 1969)* y *El sistema prefectural francés (The french prefectural system, 1973)*.

Asimismo, es autor de la obra: *Gobierno y administración en Europa Occidental (Government and administration in Western Europe, London, 1979)*. Esta es una obra que llamará la atención a los profesores que enseñan administración pública comparada. Se refiere a los siguientes países: Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Bélgica. Pero para este trabajo, interesa más el espíritu que anima la *Introducción* del libro, elaborada por Ridley en su condición de editor de la obra, que se puede clasificar como una antología. En ella subyace un elemento muy propio del pensamiento administrativo británi-

¹⁸ *Ibid*, p. 18.

¹⁹ Gladden, *Approach to public administration*, p. 12.

co: que la administración pública tiene una estrecha relación con el gobierno y la política. Ya la filosofía de la administración había llamado la atención sobre esto, precisamente en su primera doctrina, y Ridley no hace sino corroborarlo.

Sin embargo, nuestro interés se centra en otro trabajo de Ridley, un artículo aparecido en 1972 y que se titula: "Administración pública causa de descontento" ("Public administration: cause for discontent", London, *Public administration*, vol. 50). En el artículo encontramos plasmado, nuevamente, el espíritu politológico del pensamiento administrativo británico contemporáneo. Ridley, profesor de teoría política e instituciones de la Universidad de Liverpool, recurre igualmente a las tradiciones propias de la ciencia de la administración continental de antaño.

Ridley alude a una "tradicición ausente" en el pensamiento administrativo británico. Es más, con aquella crudeza que a veces exige la exposición objetiva de la realidad, afirma; "En el establecimiento de la administración pública como materia académica, Inglaterra es un país subdesarrollado".²⁰ Lo anterior aclara porqué, hasta la época en la cual escribe este trabajo, se cuenta ya con una cátedra sobre administración pública creada para ser impartida, originalmente, por Guillermo Robson, que había profesado la cátedra de derecho administrativo en la Escuela de Economía de Londres, desde 1947. En tiempos del artículo de Ridley, la mencionada asignatura la imparte otro de nuestros conocidos: Pedro Self.

El "subdesarrollo académico" británico contrasta con los progresos continentales, entre los cuales Ridley destaca las cátedras camerales prusianas, establecidas desde el lejano año de 1727. Recuerda, asimismo, que el origen de la enseñanza de las ciencias camerales fue proyectado por Federico Guillermo I, para subsanar las deficiencias nacidas de la formación meramente jurídica de los funcionarios de su Reino. La administración pública cameralista forjó la esencia de la ciencia de la administración: "los campos sustantivos de la acción gubernamental (el *qué* de la administración), así como los procedimientos administrativos (el *cómo* de la administración)".²¹

Nuestro autor tiene, por tanto, el mérito de reclamar para Inglaterra esa "tradicición ausente" en su país. Todavía más, explica que la moderna ciencia de la administración tiene su antecedente directo y genuino en una de las ciencias camerales; es decir, la ciencia de la policía. La ausencia de la tradición, explica Ridley, se origina "cuando esta materia renació en América mucho tiempo después, siendo deliberadamente definida con exclusión del *qué* y enfatizándose generalizadamente el *cómo*".²² Ridley, entonces, reclama a los norteamericanos el que hayan vaciado a la ciencia de la administración de su contenido sustanti-

²⁰ Ridley, "Public administration: cause for discontent", *Public administration*, p. 65.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

vo, reduciéndola a lo adjetivo, y a los ingleses haber seguido su camino. En lo dicho, a Ridley le asiste la verdad y la razón.

Sin embargo, ya se está regresando en el Continente a la antigua tradición forjada por las ciencias camerales. Así, de la enseñanza cameral en la Universidad de Halle, en 1727, se ha llegado luego en 1846 a la Escuela Nacional de Administración en Francia, y de allí, actualmente, al Colegio del Servicio Civil en Inglaterra.

Hay que subrayar que Ridley reclama para la enseñanza de la administración pública un nivel universitario, por lo que la ciencia de la administración es un problema de formación, no de mero adiestramiento. Su base es el conocimiento para su ejecución, no la simple operación. Y empero, aún fuera de las universidades, la enseñanza de la administración sigue siendo un problema de formación. Esto explica por qué, añade, las ciencias camerales se enseñaban en Alemania fuera de las universidades, cuando concluía el siglo XVIII.

No obstante, Ridley desea explicar y sostener porqué en las universidades la enseñanza de la administración pública se basa en el *qué*, o en sus palabras: "más sofisticadamente teorizando acerca del *porqué*", mientras en las escuelas profesionales se atiende más a las técnicas, esto es, el *cómo*. Lo anterior le permite definir al profesor universitario como un buscador de conocimiento, en tanto que el instructor profesional es un hombre "utilitario", que se inclina por proveer la capacidad de ejecución. Al primero toca empujar las fronteras del conocimiento hacia adelante, en tanto que al segundo corresponde alimentar el entrenamiento práctico.

Nuestro autor advierte que existen en Inglaterra debates acerca del estatuto científico de la administración pública, pero manifiesta su aversión a que el debate se convierta en el escepticismo que inhibe el desarrollo de una disciplina. El escepticismo ha hecho que autores de libros sobre administración pública no los hayan titulado con estas palabras; explica asimismo que muchos de los libros sean textos de enseñanza y vehículos de preparación semiprofesional, en lugar de tratados de teoría de la administración pública. Tal como lo pudimos observar, Gladden, aun habiendo escrito para estudiantes, es la excepción que confirma la regla.

Ridley, en fin, usando el concepto de *ciencia administrativa*, ajeno a los británicos, pide que ella sea palanca para sacar a Inglaterra del subdesarrollo académico en el cual se encuentra, pero del que está comenzando a salir gracias, con mucho, a autores como el propio Ridley.