

Este artículo apareció originalmente en:
México, *Revista de Administración Pública*, Publicación
conmemorativa del Instituto Nacional de Administración
Pública 1980, pp. 275-294.

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION*

WOODROW WILSON

Supongo que ninguna ciencia práctica se estudia, en caso de que no sea necesario conocerla. Por tanto, el hecho de que la ciencia eminentemente práctica de la administración encuentre su lugar en los cursos de Colegio Superior** de este país, pruebe que en él se necesita saber más acerca de la administración, en el caso de que se requiera una prueba de este hecho para demostrarlo. Sin embargo, no es necesario decir que nosotros no miramos los programas de Colegio Superior para tener una prueba de ello. Se da por sabido entre nosotros que el movimiento actual llamado Reforma del Servicio Civil debe, después de cumplir su primer objetivo, ampliar sus esfuerzos para mejorar, no solamente el *personal*, sino también la organi-

zación y los métodos de nuestras oficinas gubernamentales; porque es obvio que su organización y sus métodos necesitan mejora solamente en menor medida que su *personal*. ***El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo.*** Es evidente que sobre estos puntos se necesita mucha luz entre nosotros, y solamente un estudio cuidadoso puede proveerla. No obstante, antes de entrar en ese estudio es necesario:

I. Tomar en cuenta lo que otros han hecho

* Este artículo apareció originalmente en *Political Science Quarterly*, Vol. II — No. 2, junio 1887. Traducción al castellano de Francisco Sampere.

** College. Cuatro cursos posteriores a High School y anteriores a la Universidad en el sistema de estudios de Estados Unidos. (N.T.)

en la misma línea, es decir, la historia del estudio.

II. Averiguar exactamente cuál es el objeto del estudio.

III. Determinar cuáles son los mejores métodos para desarrollarlo y las concepciones políticas más esclarecedoras de que debemos proveernos para introducirnos en él.

A menos que sepamos y solucionemos estos puntos, partiremos sin mapa ni brújula.

I

La ciencia de la administración es el fruto más reciente de la ciencia política, materia que se originó hace 2200 años aproximadamente. Es un producto de nuestro propio siglo, casi de nuestra propia generación.

¿Por qué llegó tan tarde? ¿Por qué esperó hasta este tan ocupado siglo para demandar atención por sí misma? *La administración es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo.* Por ser el gobierno en acción, se podría esperar de manera natural que el gobierno en acción hubiera atraído la atención y provocado el examen de los politólogos muy pronto en la historia del pensamiento sistemático.

Pero ese no fue el caso. Nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración como una rama de la ciencia del gobierno, hasta que el presente siglo había pasado su primera juventud y había empezado a mos-

trarnos su flor característica del conocimiento sistemático. Hasta nuestros días, todos los politólogos que ahora leemos habían pensado discutido y dogmatizado solamente acerca de la *constitución* del gobierno; acerca de la naturaleza del Estado; de la esencia y sede de la soberanía, del poder popular y de la prerrogativa real; acerca de los significados más profundos residentes en el corazón del gobierno y acerca de los altos fines puestos como objetivos a éste por los deseos y la naturaleza del hombre. El punto central de controversia era este gran campo de la teoría, en el cual la monarquía se inclinaba frente a la democracia, en el cual la oligarquía había construido para sí misma baluartes de privilegio y en el cual la tiranía buscó oportunidad para hacer cierta su pretensión de recibir sumisión por parte de todos sus competidores. En medio de esta confusión de principios, la administración no pudo imponer pausa para su propia consideración. La pregunta fue siempre: ¿Quién debe hacer la Ley y cuál debe ser esa Ley? La otra pregunta, cómo debería ser administrada la Ley con sabiduría, con equidad, con rapidez y sin fricción, se marginaba como "un detalle práctico" que los empleados podrían resolver después de que los doctores hubiesen acordado sobre principios.

Que la filosofía política tomara esta dirección no fue, por supuesto, un accidente ni capricho perverso de los filósofos políticos. La filosofía de cualquier época es, como dice Hegel, "nada sino el espíritu de ese tiempo expresado en pensamiento abstracto"; la filosofía política, como la filosofía de cual-

quier otra clase, solamente ha enfrentado al espejo los hechos contemporáneos. El problema en los primeros tiempos era casi por entero la constitución del gobierno y, por consiguiente, era eso lo que absorbía los pensamientos de los hombres. Había muy poca o casi nada de preocupación acerca de la administración; por lo menos los administradores no la tuvieron en cuenta. Las funciones del gobierno eran sencillas porque la vida, en sí misma, era sencilla. El gobierno operaba imperativamente y obligaba a los hombres sin antes pensar en consultar sus deseos. No había ningún sistema complejo de ingresos públicos ni de deuda pública para confundir a financieros; consecuentemente, no había financieros a quienes confundir. Quienquiera que tuviere poder no estaba desorientado sobre cómo usarlo. La única y gran pregunta era: ¿Quién debe poseerlo? Las poblaciones eran de números manejables, la propiedad era de tipos simples. Había muchas haciendas, pero no había acciones ni bonos; más cabezas de ganado que intereses creados.

He dicho que todo esto era cierto en "tiempos remotos"; pero también es verdad para tiempos relativamente recientes. Uno no tiene que remontarse al siglo pasado para encontrar los comienzos de las complejidades actuales del comercio y de la confusión de la especulación comercial, ni del portentoso nacimiento de las deudas nacionales. La buena reina Isabel*, sin duda pensó que los monopolios del siglo xvi eran suficientemen-

te difíciles de manejar sin quemarse las manos; pero no se les recuerda en la presencia de los gigantescos monopolios del siglo xix. Cuando Blackstone se lamentaba que las empresas no tenían cuerpos para darles de patadas ni alma para ser condenadas, estaba anticipando el tiempo para proferir lamentaciones parecidas por un siglo entero. Los desacuerdos perennes entre el patrón y los trabajadores que actualmente perturban a la sociedad industrial con tanta frecuencia, empezaron antes de la Muerte Negra y el Reglamento de Trabajo; pero nunca antes de nuestros días tuvieron proporciones tan nefastas como las tienen ahora. En resumen, si las dificultades de la acción gubernamental se empezaron a barruntar en otros siglos, en el nuestro se están viendo culminar.

Esta es la razón por la cual las tareas administrativas tienen que ser tan cuidadosa y sistemáticamente ajustadas a estándares de política cuidadosamente probada; la razón por la que tenemos ahora lo que nunca antes tuvimos: una ciencia de la administración. Los más importantes debates de principio constitucional todavía ni siquiera están concluidos, pero ya no tienen tanta importancia práctica como las cuestiones de administración. Se ha vuelto más difícil administrar una constitución, que hacerla.

Aquí está la forma gráfica y caprichosa del Sr. Bagehot para reflejar la diferencia entre lo nuevo y lo viejo en administración:

"En tiempos remotos cuando un déspota deseaba gobernar una provincia distante, mandaba un sátrapa en un gran caballo y a

* Wilson se refiere a la reina Isabel de Inglaterra. (N. del T.)

otra gente en caballos pequeños; y muy poco se vuelve a oír del sátrapa a menos que envíe a alguna de la gente pequeña a contar lo que ha estado haciendo. No es posible una gran labor de superintendencia. El rumor común y el reporte casual son las fuentes de información. Si parece cierto que la provincia está en mal estado, el sátrapa número uno es regresado y se manda al sátrapa número dos, en su lugar. En países civilizados este proceso es diferente. Se construye una oficina en la provincia que se desea gobernar; se le hace escribir y copiar cartas, mandando ocho reportes diarios a la jefatura en San Petersburgo. Nadie hace una suma en la provincia sin que alguien haga la misma suma en la capital, para "revisarla" y ver que la hace correctamente. La consecuencia de esto es lanzar a las cabezas de los departamentos tal cantidad de lectura y de trabajo que sólo puede llevarse a cabo mediante la mayor aptitud natural, el entrenamiento más eficiente y el trabajo más firme y regular".

Difícilmente hay un solo deber de gobierno que, siendo antes sencillo, no sea complejo ahora; el gobierno tenía antes pocos jefes; ahora son numerosos. Las mayorías antes sobrellevaban al gobierno; ahora lo conducen. En donde antes el gobierno seguía los caprichos de una corte, ahora debe seguir los puntos de vista de una nación.

Y esos puntos de vista se van ampliando hacia nuevas concepciones del deber del Estado de forma que, al mismo tiempo que las funciones del gobierno se vuelven cada día más complejas y difíciles, se están multipli-

cando vastamente en número. La administración está en todos lados poniendo manos nuevas iniciativas. Por ejemplo, la utilidad, el bajo aprecio y el éxito del servicio postal del gobierno, apuntan hacia el establecimiento del control gubernamental sobre el sistema de telégrafos. O, aunque nuestro gobierno no siga el liderazgo de otros gobiernos de Europa en el sentido de comprar o construir el telégrafo y el ferrocarril, nadie puede dudar que de alguna forma debe hacerse el amo de corporaciones dominantes. La creación de comisionados nacionales de ferrocarriles, además de las comisiones estatales anteriores, implica una importante y delicada extensión en las funciones administrativas. Cualquiera que sea la autoridad de los estados o del gobierno federal sobre ciertas corporaciones, deben seguirse cuidados y responsabilidades que requerirán no poca sabiduría, conocimiento y experiencia. Cosas como éstas deben estudiarse para poder hacerse bien. Y éstas, como he dicho, son solamente unas pocas de las puertas que se le están abriendo a las oficinas de gobierno. La idea del Estado y el consiguiente ideal de su deber están sufriendo cambios notables. Y "la idea del Estado es la conciencia de la administración". Viendo cada día cosas nuevas que el Estado debe hacer, lo siguiente es ver claramente cómo debe hacerlas.

Por ello debe haber una ciencia de la administración que procure enderezar los caminos del gobierno, para hacer sus negocios menos informales, para reforzar y purificar su organización y coronar sus deberes con

escrupulosidad. Esta es una razón del por qué existe esa ciencia.

Pero, ¿dónde ha crecido esta ciencia? Con toda seguridad no de este lado del océano. No se puede encontrar un método científico imparcial en nuestras prácticas administrativas. La atmósfera venenosa del gobierno municipal, los secretos aviesos de la administración estatal, la confusión, el sinecurismo, la corrupción siempre y de nuevo descubierta en las oficinas de Washington, nos impiden creer que haya, por el momento, concepciones claras en los Estados Unidos de lo que constituye una buena administración. No, los escritores norteamericanos no han tomado parte hasta el momento en el avance de esta ciencia. Ella ha encontrado sus doctores en Europa. No la hemos hecho nosotros, es una ciencia extranjera que, habla muy poco el idioma de los orígenes ingleses o americanos. Solamente emplea lenguajes extranjeros; no balbucea nada que no sean ideas extrañas a nuestro mundo. Sus objetivos, sus ejemplos, sus condiciones, están casi exclusivamente enraizadas en las historias de razas extranjeras, en los precedentes de sistemas extranjeros y en las lecciones de revoluciones extranjeras. La han desarrollado profesores franceses y alemanes y, por consiguiente, está adaptada en todas sus partes a las necesidades de un Estado compacto y ajustada a formas de gobierno sumamente centralizadas. Para responder a nuestros propósitos, la administración debe ser adaptada, no a un Estado simple y compacto, sino a un Estado complejo y multiforme, y hecha a la medida de unas formas de

gobierno sumamente descentralizadas. Si hemos de emplearla, la debemos norteamericanizar y eso no sólo formal y exclusivamente en lenguaje, sino también en forma radical en pensamiento, principios y objetivos. Debe aprender nuestras constituciones de memoria, debe alejar la fiebre burocrática de sus venas, debe inhalar mucho aire libre norteamericano.

Si se tuviera que buscar una explicación al por qué una ciencia tan susceptible de ser aplicada a todos los gobiernos ha recibido atención primero en Europa, donde el gobierno ha sido desde siempre un monopolio, más que en Inglaterra o en los Estados Unidos, donde el gobierno ha sido por largo tiempo una franquicia común, la razón será sin duda doble: primero, porque en Europa había más gobierno qué hacer por el hecho de ser el gobierno independiente del consentimiento popular y, segundo, porque el deseo de conservar al gobierno como monopolio hizo que los monopolistas estuvieran interesados en descubrir los medios menos irritantes de gobernar. Además, ellos fueron lo suficientemente poco numerosos como para adoptar de inmediato medidas adecuadas.

Será instructivo mirar esta materia un poco más de cerca. Hablando de gobiernos europeos no incluyo, por supuesto, a Inglaterra. Ella no se ha negado a cambiar con el tiempo. Ha atemperado simplemente la severidad de la transición de un régimen de privilegio aristocrático a un sistema de poder democrático, al través de medidas lentas de reforma constitucional, las que, sin evitar una

revolución, la han confinado a brechas de paz. Mas los países del continente lucharon desesperadamente por largo tiempo contra cualquier cambio y hubieran podido alejar la revolución ablandando las asperezas del gobierno absoluto. Ellos buscaron perfeccionar su maquinaria de tal modo, que se evitara cualquier fricción, intentaron endulzar sus métodos considerando los intereses de los gobernados para aplacar cualquier odio obstaculizador y ofrecieron tan asidua y oportunamente su ayuda para cualquier tipo de iniciativa, como para hacerse indispensable a los industriales. Por último, dieron constituciones y franquicia al pueblo, pero incluso después de eso, obtuvieron permiso de continuar despóticos volviéndose paternas. Se hicieron demasiado eficientes como para ser ignorados; se hicieron operativos con demasiada suavidad para llamar la atención; demasiado ilustrados para que se les preguntara inconsideradamente; demasiado benevolentes para ser sospechosos; y demasiado poderosos para enfrentárseles. Todo esto ha requerido estudio y ellos lo han estudiado en forma cuidadosa.

Mientras tanto, en este lado del Océano nosotros no habíamos conocido grandes dificultades de gobierno. Como país nuevo en el que había espacio y empleo remunerado para todo el mundo, con principios liberales de gobierno y arte ilimitado en política práctica, estuvimos por largo tiempo eximidos de la necesidad de anhelar ser cuidadosos acerca de planes y métodos de administración. Naturalmente que hemos sido lentos para ver

el uso o significación de esos muchos volúmenes de investigación erudita y doloroso examen de las formas y los modos de conducir el gobierno, con que las prensas de Europa han estado invadiendo nuestras bibliotecas. Como un muchacho inquieto, entre nosotros el gobierno se ha expandido en naturaleza y crecido en estatura, pero se ha vuelto torpe en movimientos. El vigor y el incremento de su vida han estado fuera de proporción con su saber vivir. Ha ganado fuerza, pero no ha adquirido porte. Por tanto, grande como ha sido nuestra ventaja sobre los países de Europa en cuanto a facilidad y salud en el desarrollo constitucional, cuando nos ha llegado el tiempo para un cuidadoso ajuste y un mayor conocimiento administrativos, estamos en fuerte desventaja comparados con las naciones trasatlánticas. Y esto por razones que trataré de aclarar.

A juzgar por las historias constitucionales de las principales naciones del mundo moderno, se puede decir que existen tres periodos de crecimiento al través de los cuales han pasado plenamente gobiernos, los más altamente desarrollados sistemas existentes, y al través de los cuales prometen pasar todos los restantes. El primero de estos periodos es el de los gobernantes absolutos y de un sistema administrativo adaptado al gobierno absoluto; el segundo es aquel en que las constituciones están estructuradas para acabar con los gobernantes absolutos y sustituirlos por el control popular y en el cual la administración es marginada por esos fines más elevados; y el tercero es aquel en que el pueblo soberano

emprende el desarrollo de la administración bajo esa nueva constitución, que lo ha llevado al poder.

Los gobiernos más adelantados en la práctica administrativa son hoy los que tuvieron gobernantes absolutistas, pero iluminados con la idea, evidente a todos menos para los ciegos, que los gobernantes son propiamente los servidores de los gobernados. En esos gobiernos la administración se ha organizado para servir el propósito general con la simplicidad y la efectividad propias de las iniciativas regidas por una voluntad única.

Ese fue el caso de Prusia, por ejemplo, donde la administración ha sido más estudiada y más perfeccionada. Federico el Grande, duro y pleno de carácter como fue su gobierno, sinceramente se veía a sí mismo sólo como el mayor servidor del Estado, al considerar su cargo como fundamento público. Y fue él quien, construyendo sobre los fundamentos puestos por su padre, empezó a organizar la administración de Prusia con el más sincero servicio al público. Su sucesor, no menos absoluto, Guillermo Federico III, bajo la inspiración de Stein, nuevamente, a su vez, adelantó el trabajo más allá, planeando muchas de las características estructurales más amplias que dieron firmeza y forma a la administración prusiana de hoy.* Casi en su totalidad el admirable sistema se desarrolló por iniciativa real.

De origen similar fue la práctica, si no el plan, de la moderna administración francesa,

con sus divisiones simétricas de territorio y sus jerarquizaciones ordenadas de cargos. Los días de la revolución; es decir, de la Asamblea Constituyente, fueron días para *escribir* constituciones, pero difícilmente pueden llamarse días de *hacer* la constitución. La revolución anunció un periodo de desarrollo constitucional —la entrada de Francia al segundo de esos periodos que acabo de mencionar—; pero ella misma no inauguró ese periodo. Interrumpió y desestabilizó el absolutismo, pero no lo destruyó. Napoleón sucedió a los monarcas de Francia para ejercer un poder tan irrestricto como ellos habían ejercido.

Por lo tanto, la remodelación de la administración francesa llevada a cabo por Napoleón es mi segundo ejemplo del perfeccionamiento de la maquinaria civil por la sola voluntad de un gobernante absoluto, antes del amanecer de una era constitucional. Ninguna voluntad popular aglutinada podría haber nunca efectuado arreglos tales como aquellos que Napoleón ordenó. Arreglos tan sencillos a costa del perjuicio local, tan lógicos en su indiferencia a la elección popular, que no podrían ser decretados por una Asamblea Constituyente; sino sólo establecidos por la autoridad ilimitada de un déspota. El sistema del año VIII fue tremendamente detallado y perfecto, sin corazón. Era, además, en su mayor parte un retorno al despotismo que acababa de ser derrocado.

Por otra parte, en aquellas naciones que entraron a la época de hacer constituciones y reformas populares antes de que la administración hubiera recibido la impronta de

* El autor se refiere al Siglo XIX.

principios liberales, la mejora administrativa ha sido tardía y a medias. Una vez que una nación se ha embarcado en el negocio de manufacturar constituciones, encuentra que es extremadamente difícil terminar ese proceso y abrir al público oficinas de administración entrenadas y económicas. Parece que no hay fin a los retoques de las constituciones. Una constitución ordinaria rara vez dura diez años sin reparaciones o adiciones, llegando tarde el tiempo para los detalles administrativos.

Aquí, por supuesto, nuestros ejemplos son Inglaterra y nuestro propio país. En los días de los reyes angevinos, antes de que la vida constitucional hubiera arraigado en la Carta Magna, las reformas legales y administrativas empezaron a proceder con sentido común y vigor bajo el impulso astuto, activo, emprendedor, espíritu indomable y propósito firme de Enrique II, y la iniciativa real en Inglaterra, parecía destinada como en cualquier otra parte, a conformar el crecimiento del gobierno de acuerdo con su propia voluntad. Pero el impulsivo y errático Ricardo y el débil y despreciable Juan, no eran los hombres para llevar a cabo esquemas parecidos a los de su padre. El desarrollo administrativo cedió su lugar en sus reinos a luchas constitucionales; y el Parlamento se convirtió en rey antes que ningún monarca inglés hubiera tenido el genio práctico o la conciencia iluminada para diseñar formas justas y duraderas para el servicio civil del Estado.

La raza inglesa, por tanto, ha estudiado durante largo tiempo y con éxito, el arte de

doblegar el poder ejecutivo a expensas de marginar el arte de perfeccionar los métodos ejecutivos. Ha ejercitado más el arte de controlar que el arte de vigorizar al gobierno. Ha estado más preocupada por volver al gobierno justo y moderado, que hacerlo fácil, bien ordenado y efectivo. La historia política inglesa y norteamericana ha sido la historia no de desarrollo administrativo, sino de visión legislativa; no de progreso en organización gubernamental, sino de adelanto en hacer leyes y crítica política. Por consiguiente, hemos llegado a una época en la que el estudio y la creación administrativa son imperativamente necesarios para el bienestar de nuestros gobiernos, encastillarse en los hábitos de un largo periodo de hacer constituciones. Ese periodo se ha terminado en lo que concierne a establecer principios esenciales, pero no podemos sacudirnos su atmósfera. Seguimos criticando cuando debiéramos estar creando. Hemos llegado al tercero de los periodos que he mencionado; el periodo en que el pueblo tiene que desarrollar la administración de acuerdo a las constituciones que él mismo ganó en un periodo anterior de lucha con el poder absoluto; pero no estamos preparados para las tareas del nuevo periodo.

Una explicación tal parece ofrecer la única salida a la perplejidad del hecho que, pese a nuestros grandes avances en materia de libertad política e, incluso, en toda materia de práctica y sagacidad políticas, muchas naciones nos encabezan en organización y destrezas administrativas. Por ejemplo, ¿por qué acabamos sólo de empezar a purificar un servicio

civil que estaba podrido hace ya 50 años? Decir que la esclavitud nos lo impidió no es más que repetir lo que ya he dicho; que nos retardaron lagunas en nuestra constitución.

Por supuesto, toda preferencia razonable se declararía a favor del curso político inglés y norteamericano, más que por alguno otro de país europeo. No nos gustaría tener la historia de Prusia para poder alcanzar la habilidad prusiana en administración; el sistema particular de administración de Prusia casi nos sofocaría. Es mejor ser poco entrenado y libre, que servil y sistemático. Sin embargo, no hay negación al hecho de que sería mejor ser ambos, libres de espíritu y expertos en la práctica. Es esta preferencia, aún más razonable, lo que nos impulsa a descubrir qué puede haber que nos obstaculice o detenga para naturalizar tan deseada ciencia de la administración.

Entonces. ¿Qué es lo que nos lo impide? Pues, principalmente, la soberanía popular. Es más difícil para la democracia organizar la administración, que para la monarquía. Lo completo de nuestro más apreciado éxito político en el pasado nos es embarazoso. Hemos entronizado la opinión pública y nos está prohibido esperar durante su reinado cualquier aprendizaje rápido, por parte del nuevo soberano, de la habilidad administrativa o de las condiciones para un equilibrio funcional perfecto en el gobierno.

Precisamente el hecho de que hemos logrado por completo el gobierno popular, ha hecho la tarea de *organizar* ese reinado sumamente complicado. Para hacer algún

avance, debemos instruir y persuadir a un monarca multimillonario llamado opinión pública; empresa mucho menos viable que influir en un único monarca, llamado rey. Un soberano individual adoptará un plan simple y lo llevará directamente a la práctica; tendrá una sola opinión y le dará cuerpo a esa opinión al través de una orden. Pero el otro soberano, "el pueblo", tendrá una variedad de opiniones diferentes. No puede estar de acuerdo sobre algo sencillo: los avances deben hacerse al través de compromisos, con la combinación de diferencias, con el recorte de planes y la supresión de intereses demasiado directos. Habrá una serie de resoluciones a lo largo del curso de varios años, una cadena de órdenes atravesando una gama de modificaciones a cada una de ellas.

En el gobierno, como en la virtud, lo más duro de las cosas duras es progresar. Antiguamente la razón de esto era que la persona única el soberano era, por lo general, o bien egoísta, ignorante, tímido o necio, aunque de vez en cuando había uno que era sabio. Hoy en día, la razón es que los muchos, el pueblo, que son los soberanos, no tienen un oído único al que se pueda acercar; y son egoístas, ignorantes, tímidos, tercos y necios, con el egoísmo, la ignorancia, la terquedad, la timidez y la necedad de muchos miles de personas, aunque hayan cientos que sean sabios. Antaño la ventaja del reformador era que la mente del soberano se localizaba en un punto definido, es decir, estaba contenida en la cabeza de un solo hombre y, en consecuencia, se podía influir sobre él; aunque también era

una desventaja el que esa mente aprendiera sólo a regañadientes, o en pequeñas cantidades, o que estuviera bajo la influencia de alguien que le permitiera aprender sólo cosas erróneas. Ahora, por el contrario, el reformador está asombrado por el hecho de que la mente del soberano no se localiza en un punto definido, sino que está contenida en los varios millones de cabezas de la mayoría votante; y está desconcertado por el hecho que la mente de este soberano también está bajo la influencia de favoritos, que son, a pesar de todo, favoritos en el buen sentido de la palabra, ya pasada de moda, porque no son personas sino opiniones preconcebidas, por ejemplo, prejuicios, con los que no se puede razonar porque no son hijos de la razón.

Dondequiera que la atención de la opinión pública sea un primer principio de gobierno, la reforma práctica debe ser lenta; y toda reforma debe estar llena de compromisos. En la medida en que la opinión pública exista, debe gobernar. Este es ahora un axioma para más de la mitad del mundo e incluso, lo creerán en Rusia. Quienquiera que efectúe un cambio en un gobierno constitucional moderno, debe primero educar a sus conciudadanos para que deseen algún cambio, hecho lo cual ha de persuadirlos a querer precisamente el cambio que él desea. Primero debe hacer que la opinión pública desee oír y después procurar que oiga las cosas apropiadas. Debe excitarla para que exprese alguna opinión y entonces arreglárselas para poner la opinión correcta en el camino.

El primer paso no es menos difícil que el segundo. Con opiniones, la posesión lo es casi todo. Es casi imposible desalojarlas. Instituciones a las que una generación mira como aproximaciones provisionales para la realización de un principio, la siguiente generación las mira como las más cercanas aproximaciones a este principio y la consecuente las adora como el principio en sí. A duras penas se lleva tres generaciones para la apoteosis. El nieto acepta el experimento vacilante de su abuelo como una parte integral de la constitución fija de la naturaleza.

Aunque tuviéramos una visión clara de todo el pasado político y pudiéramos formar, a partir de cerebros perfectamente instruidos unas pocas máximas de gobierno firmes, infalibles y gratamente sabias, con las que una doctrina política sólida fuera en último término resoluble. ¿Actuaría el gobierno sobre ellas? Esa es la pregunta. La mayor parte de la humanidad es rígidamente no filosófica, y hoy en día la mayoría vota. Toda verdad debe venir no sólo llana sino también como lugar común, antes de que la vea la gente que va al trabajo muy temprano en la mañana; y el no actuar sobre ella antes de que esa misma gente haya decidido actuar, implica inconvenientes grandes y oprimentes.

¿Y dónde es este grueso no filosófico de la humanidad más multifacético en su composición que en los Estados Unidos? Para conocer la mentalidad pública de este país, uno debe conocer la mentalidad, no sólo de los norteamericanos de más raigambre, sino también de irlandeses, alemanes y negros.

Para tener una base de doctrina nueva, uno debe influir en las mentes fundidas en todos los moldes de raza, mentes que han heredado todas las parcialidades del entorno, desviadas por las historias de toda una serie de naciones diferentes, calentadas o envueltas, cerradas o expandidas por casi todos los climas del globo.

Hasta aquí, pues, algo sobre la historia del estudio de la administración y de las peculiarmente difíciles condiciones en las que, adentrados en ella como lo estamos haciendo, debemos enfrentarnos. ¿Cuál es, entonces, el objeto de su estudio y cuáles son sus propósitos característicos?

II

El campo de la administración es el campo de los negocios. Está separado de la prisa y la contienda de la política; en muchos de los puntos permanece aparte, incluso, del terreno debatible del estudio constitucional. Es una parte de la vida política en la misma forma que los métodos usados en los despachos son parte de la vida de la sociedad; lo es como la maquinaria es parte del producto manufacturado. Pero al mismo tiempo, está muy por encima del nivel aburrido del mero detalle técnico por el hecho que, al través de sus grandes principios, está directamente relacionada con las duraderas máximas de la sabiduría política y las permanentes verdades del progreso político.

El objeto del estudio administrativo es rescatar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico

y ponerlos sobre cimientos profundamente enclavados en principios estables.

Es por esta razón que debemos mirar la reforma del servicio civil en su estado actual, nada más que como un preludio a una reforma administrativa más completa. Estamos rectificando ahora métodos de nombramiento; debemos ir adelante y ajustar funciones ejecutivas más convenientemente, y prescribir mejores métodos de organización y de acción ejecutivas. La reforma del servicio civil es como una preparación moral para lo que tiene que seguir. Está clarificando la atmósfera moral de la vida oficial mediante el establecimiento de la santidad del servicio civil, como un fideicomiso público; al hacer el servicio imparcial está abriendo el camino hacia una buena administración. Suavizando sus motivos está volviéndose capaz de mejorar sus métodos de trabajo.

Trataré de extenderme un poco sobre lo que he dicho acerca del ámbito de la administración. Es muy importante observar la verdad en la que tantas veces, por fortuna, han insistido nuestros reformadores del servicio civil: ***precisamente que la administración está fuera de la esfera propia de la política.*** Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se establece a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas.

Esta es una distinción de alta autoridad. Eminentes escritores alemanes insisten en ello como cosa sabida. Bluntschli, por ejemplo, propone separar la administración tanto de la política, como del derecho. ***Política,***

dice, es la actividad del Estado "en cosas grandes y universales", mientras que, por otro lado, *administración* es "la actividad del Estado en cosas individuales y pequeñas. Así pues la política es la competencia especial del hombre de Estado, la administración del oficial técnico". *La política hace nada sin la ayuda de la Administración*; la administración no es, por tanto, política. Sin embargo, nosotros no necesitamos una autoridad alemana para sustentar tal posición; esta discriminación entre administración y política es ahora, felizmente, demasiado obvia para requerir mayor discusión.

Hay otra distinción que debe incorporarse a todas nuestras conclusiones y que no es tan sencillo ignorar, aunque es un aspecto más de la distinción entre política y administración: me refiero a la distinción entre cuestiones constitucionales y cuestiones administrativas, a aquellos ajustes de gobierno que son esenciales para el principio constitucional y a aquellos que son meramente instrumentales para las cambiantes metas de una conveniencia adaptable con sabiduría.

No se puede aclarar a todos con facilidad exactamente dónde reside la administración en los diferentes departamentos de un gobierno concreto, sin entrar en detalles tan numerosos que confundan y en distinciones tan pequeñas, que distraigan. Al separarse las funciones administrativas de las no administrativas, no pueden establecerse líneas de demarcación entre éste y aquel departamento del gobierno, sin tener que subir montes

y bajar valles, moverse sobre alturas mareantes de distinciones y entre densas selvas de promulgaciones estatutarias, cerca y lejos de los "sies" y "peros", "cuandos", "sin embargos", hasta que todo se pierde al ojo común no acostumbrado a esta clase de exploración y, consecuentemente, no acostumbrado al uso del teodolito del discernimiento lógico. Una gran parte de la administración pasa desapercibida para la mayoría del mundo, confundiéndose una vez en la "dirección" política y otra en el principio constitucional.

Quizá esta fácil confusión puede explicar algunas aseeraciones, como aquella de Niebuhr: "La libertad", dice, "depende incomparablemente más de la administración que de la constitución". A primera vista esto nos parece ser, en su mayor parte, verdad. En apariencia, la facilidad en el ejercicio real de la libertad depende más de arreglos administrativos que de garantías constitucionales; aunque las garantías constitucionales por sí mismas aseguran la existencia de la libertad. Pero, en un segundo pensamiento, ¿Es cierto esto? La libertad no consiste en fácil movimiento funcional, del mismo modo que la inteligencia no consiste en la sencillez y fuerza con que los miembros de un hombre fuerte se mueven. Los principios que rigen dentro del hombre o de la constitución, son resortes vitales de libertad o servidumbre, porque la dependencia y la sujeción no existen sin cadenas. Y aunque sean aligeradas por algún mecanismo de movimiento fácil de gobierno considerado y paternal, no por ello se trans-

forman en libertad. La libertad no puede vivir separada del principio constitucional; ninguna administración por perfectos y liberales que sean sus métodos, puede dar a los hombres más que una pequeña falsificación de libertad, si se basa en principios de gobierno no liberales.

Una visión clara de la diferencia entre el ámbito del derecho constitucional y el ámbito de la función administrativa no debería dejar espacio para confusiones; y es posible nombrar algunos criterios definidos con aproximación sobre los que puede construirse esa visión. ***La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público.*** Cualquier aplicación particular de una ley general es un acto de administración. Por ejemplo, la devaluación y el alza de impuestos, el ahorcar a un criminal, el transporte y la entrega de correos, el equipamiento y el reclutamiento del ejército y la marina, etc., son todos actos de administración; pero las leyes generales que dirigen el hacer estas cosas están obviamente fuera y por encima de la administración. Los planes generales de acción gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de dichos planes es administrativa. Por tanto, las constituciones se preocupan en forma debida únicamente de aquellas instrumentaciones de gobierno que existen para controlar la ley general. Nuestra constitución federal observa este principio al no decir nada de los más grandes de entre los puestos puramente ejecutivos y al hablar sólo del Presidente de la Unión, quien tiene que compartir las funciones

legislativas de gobierno y el quehacer político; y de los jueces de la más alta jurisdicción que tienen que interpretar y guardar los principios de la ley y no de aquellos que únicamente deben darles forma.

Esta no es la distinción entre Voluntad y Hecho, porque el administrador debe tener y tiene una voluntad propia en la elección de medios para llevar a cabo su tarea. No es y no debe ser mero instrumento pasivo. La distinción es entre planes generales y medios especiales.

Hay un punto en que los estudios administrativos entran en terreno constitucional, o al menos en lo que parece ser terreno constitucional. El estudio de la administración, desde un punto de vista filosófico, está estrechamente relacionado con el estudio de la distribución correcta de la autoridad constitucional. Para ser eficiente debe describir los más sencillos arreglos mediante los cuales la responsabilidad puede fijarse a los funcionarios sin error; es el mejor medio de dividir la autoridad, sin detenerla y definir la responsabilidad, sin obstaculizarla. Y esta cuestión de la distribución de autoridad, cuando se toma en la esfera de las funciones que originan el gobierno, es obviamente una cuestión constitucional central. Si el estudio administrativo puede descubrir los mejores principios sobre los que ha de basarse esta distribución, habrá dado al estudio constitucional un servicio invaluable. Estoy convencido de que Montesquieu no dijo la última palabra acerca de esto.

Descubrir el mejor principio para la distri-

bución de autoridad es posiblemente de mayor importancia en un sistema democrático, donde los funcionarios sirven a muchos jefes, que en otros regímenes donde sirven sólo a unos pocos. Todos los soberanos sospechan de sus servidores y el pueblo soberano no es la excepción a la regla. Pero ¿Cómo aliviar su sospecha mediante el conocimiento? Si esa sospecha pudiera aclararse por medio de la vigilancia sabia, sería al menos saludable; si esa vigilancia pudiera ayudarla por la adscripción sin errores de responsabilidad, sería beneficioso. La sospecha en sí misma no es nunca saludable, ni en la mente privada ni en la mente pública. **La confianza es fuerza** en todas las relaciones de la vida; y por ser el trabajo del reformador constitucional el crear condiciones de veracidad, así el trabajo del administrador ha de dar a la administración condiciones sin ambigüedades por cuanto a la responsabilidad, que debe infundir confianza.

Me atrevo a decir que poderes amplios y discreción sin límites, me parecen condiciones indispensables para la responsabilidad. La atención pública debe dirigirse fácilmente en caso de buena o mala administración, sólo al hombre merecedor de elogio o censura. No hay peligro en el poder mientras éste no sea irresponsable. Si se divide, dando partes a muchos, se obstaculiza, y si se obstaculiza, se vuelve irresponsable. Pero si se centra en las cabezas del servicio y en las cabezas de las ramas del servicio, se le vigila con facilidad y se le trae al orden. Si para conservar su puesto un hombre debe lograr éxito abierto y honesto, y si al mismo tiempo se siente

depositario de gran libertad de maniobra, cuanto mayor sea su poder seguramente menos abusará de él; asimismo, tanto más se sentirá él potenciado, atemperado y elevado. Entre menos sea su poder y cuanto más obscura y sin relieve sienta que es su posición, tanto más rápidamente caerá en la negligencia.

Justamente aquí entramos en un campo que es todavía un problema mayor: la relación entre opinión pública y administración.

¿A quién debe dársele la confianza de los asuntos oficiales y por quién debe ser premiada? ¿Debe volverse el oficial al público para satisfacer su necesidad de elogio, de promoción, y o solamente a su superior en cargo? ¿Debe llamarse a la gente común para arreglar la disciplina administrativa, de la misma forma que se le llama para asentar los principios constitucionales? Estas preguntas evidentemente tienen su raíz en lo que es, sin duda, el problema fundamental de todo este estudio. Ese problema es: ¿Qué parte debe tomar la opinión pública en la conducción de la administración?

Parece ser que la respuesta es que la opinión pública debe desempeñar el papel de crítico con autoridad.

Pero, ¿cuál es el método mediante el cual esta autoridad debe expresarse? Nuestra dificultad peculiar, como norteamericanos, para organizar la administración no es el peligro de perder libertad, sino el peligro de no ser capaces de separar lo esencial de la libertad, de sus accidentes. Nuestro éxito se vuelve dudoso por ese error dominante nuestro, el error de intentar hacer demasiadas cosas

mediante el voto. El autogobierno no consiste en tener la mano en todo, de la misma forma que la labor de una casa no consiste necesariamente en cocinar la comida con nuestras propias manos. Al cocinero debe dársele una gran discreción en el manejo de los fuegos y los hornos.

En aquellos países en los que la opinión pública todavía tiene que instruirse en sus privilegios, en los que todavía tiene que acostumbrarse a seguir su propio camino, la cuestión relacionada al ámbito de la opinión pública es mucho más fácilmente soluble que en este país, donde la opinión pública está despierta y con intenciones de seguir su propio camino, de cualquier forma. Es patético ver un libro entero escrito por un profesor alemán de ciencia política, con el objeto de decirle a sus conciudadanos: "por favor, traten de tener una opinión acerca de los asuntos nacionales"; pero de un público, que es tan modesto, no puede sino esperarse que sea muy dócil y aquiescente en aprender sobre las cosas a las que no tiene derecho de pensar o de hablar, de forma imperativa. Puede ser pesado; pero no será entrometido. Se someterá a la instrucción antes que tratar de instruir. Su educación política vendrá antes que su actividad política. Tratando de instruir nuestra opinión pública, estamos tratando con un alumno apto para pensar que está suficientemente instruido de antemano.

El problema es el de hacer eficiente a la opinión pública sin tolerarle que sea entrometida. Directamente ejercida en la supervisión de los detalles diarios y en la elección de los

medios diarios de gobierno, la crítica pública es, por supuesto, un estorbo torpe, un manejo rústico de una maquinaria delicada. Pero supervisando las fuerzas mayores de la política decisiva, tanto en política como en administración, la crítica pública es segura y benéfica; es indispensable. Hay que dejar al estudio administrativo el que encuentre los mejores medios para dar a la crítica pública este control y para aislarlo de cualquier otra interferencia.

Pero, ¿está completo el deber del estudio administrativo cuando ha enseñado a la gente qué tipo de administración debe desear y demandar, y cómo conseguir lo que demandan? ¿No debería salir también a buscar candidatos para el servicio público?

Existe un movimiento admirable hacia una educación política universal en este país. Pronto llegará el día en que ninguna universidad respetable pueda dejar de tener una bien estructurada cátedra de ciencia política. Pero la educación impartida así no irá más lejos de un punto determinado. Multiplicará el número de críticos inteligentes del gobierno, pero no creará un cuerpo competente de administradores. Preparará el camino para el desarrollo de un entendimiento seguro de los principios generales de gobierno, pero no necesariamente apadrinará destreza para conducir al gobierno. Es una educación que formará, quizá, legisladores, pero no funcionarios ejecutivos. Si debemos mejorar la opinión pública, que es el poder motor del gobierno, debemos preparar mejores funcionarios como aparato del gobierno. Si debemos

poner mejores calderas y arreglar los fuegos que manejan nuestra maquinaria de gobierno, no debemos dejar las llantas viejas, las juntas, las válvulas y las bandas, ni crujir ni sonar ni cascabelear como mejor puedan, según se lo pida esta nueva fuerza. Debemos poner partes nuevas que se muevan en cualquier lugar en el que exista por lo menos falta de fuerza o ajuste. Será necesario organizar la democracia sometiendo a concursos de oposición para el servicio civil, a hombres definitivamente preparados para poner a prueba sus convicciones liberales y sus conocimientos técnicos. Un servicio civil académicamente preparado se habrá convertido en indispensable.

Yo sé que un cuerpo de servidores civiles preparados académicamente en forma especial y colocados después de sus nombramientos en una organización mejorada, en una jerarquía apropiada y una disciplina característica, les parece a muchas personas muy preparadas, que contiene elementos combinables para hacer una clase oficial combativa; un cuerpo distinto, semicorporativo, con simpatías divorciadas de un pueblo progresista de espíritu libre y con corazones estrechados por la malicia de un oficialismo intolerante. Es cierto que una clase semejante sería, al mismo tiempo, odiosa y dañina en los Estados Unidos. Cualesquiera de las medidas calculadas para producirla, serían para nosotros medidas de reacción y locura.

Pero el tener miedo a la creación de un oficialismo dominante y no liberal, como resultado de los estudios que estoy proponiendo aquí, es omitir completamente el principio

sobre el que más quiero insistir. Ese principio es que la administración en los Estados Unidos debe ser sensitiva a la opinión pública en todos sus puntos. En cualquier caso, debemos tener un cuerpo de funcionarios cuidadosamente entrenados, sirviendo con buen comportamiento. Esa es una mera necesidad de la actividad. Pero la aprensión de que un cuerpo como éste sea algo anti-norteamericano, se despeja en el momento en que se pregunta ¿qué es lo que constituye un buen comportamiento? ya que esa pregunta lleva la respuesta obviamente, en su cara. Cumplimiento constante y entrega a la política del gobierno a que sirven, constituye buen comportamiento. Esa política no deberá tener ningún tinte de oficialismo. No será la creación de funcionarios permanentes, sino de hombres de Estado cuya responsabilidad ante la opinión pública será directa e inevitable. La burocracia puede existir sólo donde todo el servicio del Estado es removido de la vida política común del pueblo, tanto los jefes como los subalternos. Sus motivos, objetivos, políticas, estándares, deben ser burocráticos. Resultaría difícil señalar algunos ejemplos de exclusividad impúdica y de arbitrariedad, por parte de funcionarios dando servicio bajo las órdenes de un jefe de departamento que de verdad sirva al pueblo, como debieran ser todos nuestros jefes de departamento. Sería fácil, por otro lado, aducir otras instancias tales como la influencia de Stein en Prusia, donde el liderazgo de un hombre de Estado, imbuido con verdadero espíritu público, transforma

oficinas arrogantes y rutinarias en instrumentos con espíritu público de justo gobierno.

El ideal para nosotros es un servicio civil culto y autosuficiente para actuar con sentido común y vigor, y, sin embargo, tan íntimamente relacionado con el pensamiento del pueblo, al través de las elecciones y del continuo consejo público, que encuentre la arbitrariedad o el espíritu de clase totalmente fuera de lugar.

III

Una vez vistos en cierta extensión el objeto y los propósitos del estudio de la administración, ¿qué debemos concluir con relación a los métodos que mejor se adapten a él, y a los puntos de vista más ventajosos para él?

El gobierno está tan cerca de nosotros, es tanto una cuestión de nuestro manejo familiar diario, que con dificultad podemos ver la necesidad de algún estudio filosófico acerca de él o el objeto exacto de ese estudio, en el caso de que éste se abordara. Hemos estado parados sobre nuestros pies demasiado tiempo para estudiar ahora el arte de caminar. Somos un pueblo práctico, tan apto, tan versados en autogobierno por siglos de ejercicio experimental, que difícilmente podemos percibir la rareza del sistema particular que estamos usando, solamente porque es tan fácil para nosotros utilizar cualquier sistema. *No estudiamos el arte de gobernar: gobernamos.* Pero el mero genio natural para los asuntos no nos salvará de lastimeros golpes en la

administración. A pesar de ser demócratas por herencia ancestral y elección repetida, somos todavía demócratas imperfectos. Antigua como es la democracia, su organización sobre una base de ideas y condiciones modernas es todavía trabajo inconcluso. El Estado democrático todavía tiene que equiparse para llevar esas enormes cargas de la administración, que las necesidades de esta época industrial y comercial están acumulando tan rápidamente. Sin estudios comparados sobre gobierno no podemos alejarnos de la concepción equivocada de que la administración se encuentra sobre bases esencialmente diferentes en un Estado democrático y en un Estado no democrático.

Después de un estudio semejante, podríamos en último término darle a la democracia el honor de determinar por debate todas las cuestiones esenciales que afecten al bienestar público; de basar todas las estructuras de política sobre la voluntad popular. Pero habríamos encontrado únicamente una regla de buena administración para cualquier tipo de gobierno. En cuanto concierne a las funciones administrativas, todos los gobiernos tienen un fuerte parecido estructural; más que eso, si deben ser uniformemente eficientes y útiles, deben tener un gran parecido estructural. Un hombre libre tiene los mismos órganos corporales, las mismas partes ejecutivas que el esclavo, no importando lo diferentes que puedan ser sus motivos, sus servicios, sus energías. Monarquías y democracias, radicalmente diferentes como son en otros aspectos, tienen en realidad que afrontar el mismo problema.

Es certero hoy en día insistir sobre este parecido de todos los gobiernos, porque estos son días en los que los abusos de poder son fácilmente expuestos y contenidos en países como el nuestro, por un audaz, alerta, inquisitivo pensamiento público y una tenaz autonomía popular, como nunca antes existió. Somos lentos en apreciar esto; pero es fácil apreciarlo. Traten de imaginar un gobierno personal en los Estados Unidos. Es como tratar de imaginar un culto nacional a Zeus. Nuestras imaginaciones son demasiado modernas para ese culto.

Pero, además de ser cierto, es necesario ver que para todos los gobiernos los fines legítimos de administración son los mismos, para no asustarnos con la idea de tener que recurrir a sistemas de administración extranjeros para instrucción y referencia para librarnos de la aprensión de que podríamos quizá adquirir a ciegas algo incompatible con nuestros principios. El hombre que denuncia intentos de trasplantar sistemas extranjeros en este país, está errado. Es imposible: esos sistemas simplemente no progresarían aquí. Pero ¿por qué no usar las partes del ingenio extranjero que nosotros queramos, si ellas pueden ser útiles? No estamos ante el peligro de usarlas en una forma extranjera. Pedimos prestado el arroz, pero no nos lo comemos con palillos. Adquirimos todo nuestro lenguaje político de Inglaterra, pero dejamos las palabras "rey" y "lords" fuera de él. ¿Qué fue lo que creamos: salvo la acción del gobierno federal sobre las personas y algunas de las funciones de la suprema corte federal?

Podemos tomar prestada la ciencia de la administración con seguridad y provecho, si sólo leemos todas las diferencias fundamentales de condición dentro de sus principios esenciales. Sólo tenemos que filtrarla a través de nuestras constituciones, sólo ponerla sobre el fuego lento de la crítica y destilar sus gases extranjeros.

Yo sé que existe un miedo irracional en algunas mentes conscientemente patrióticas de que el estudio de los sistemas europeos pueda señalar algunos métodos extranjeros como mejores que los norteamericanos; y el miedo es fácilmente comprensible. Pero sería difícil confesarlo en cualquier contexto.

Es de lo más necesario insistir en ello, alejando de, esta forma, todos los prejuicios opuestos a buscar en cualquier parte en el mundo, excepto en casa, las sugerencias para este estudio, ya que en ningún otro sitio de todo el campo de la política podríamos hacer uso del método histórico comparado con más seguridad que en el campo de la administración. Quizá cuanto más nuevas sean las formas que estudiamos, sea mejor. Con mayor rapidez aprenderemos las peculiaridades de nuestros propios métodos. No podremos nunca aprender nuestras debilidades o virtudes, comparándonos con nosotros mismos. Estamos demasiado acostumbrados a la apariencia y al procedimiento de nuestro propio sistema, para poder ver su verdadera significación. Quizá el mismo sistema inglés es demasiado parecido al nuestro, como para utilizarse en mayor beneficio e ilustración. Es mejor, en términos generales, el salir-

nos enteramente fuera de nuestra propia atmósfera y ser muy cuidadosos al examinar sistemas como los de Francia y Alemania. Si vemos nuestras instituciones a través de estos *medios*, nos vemos de la misma forma que los extranjeros nos podrían observar si nos vieran sin prejuicios. De nosotros no sabremos nada, mientras sólo nos conozcamos a nosotros mismos.

Hay que notar que es la distinción, ya señalada, entre administración y política lo que hace el método comparado tan cierto en el campo de la administración. Cuando estudiamos los sistemas administrativos de Francia y Alemania, a sabiendas que no estamos buscando principios *políticos*, no necesitamos preocuparnos de nada por las razones constitucionales o políticas que los franceses o los alemanes dan para sus prácticas, cuando nos las explican. Si yo veo a un asesino afilando astutamente su cuchillo, puedo tomar la fórmula de afilar el cuchillo sin adoptar su intención probable de asesinar con él. De la misma forma, si veo a un monárquico con peluca blanca dirigiendo bien una oficina pública, puedo aprender sus métodos en el asunto sin cambiar ni uno solo de mis puntos republicanos. El puede servir a su rey, yo continuaré sirviendo al pueblo; pero a mí me gustaría servir a mi soberano tan bien como él sirve al suyo. Si se tiene presente esta distinción, es decir, *estudiar la administración como un medio de poner nuestra política en práctica conveniente*, como un medio de hacer que lo democráticamente político sea en lo

administrativo posible para cada uno de ellos, estamos en terreno perfectamente seguro, y podemos aprender sin error lo que los sistemas extranjeros tienen que enseñarnos. Así diseñamos el peso de ajuste para nuestro método comparado de estudio. De esta forma podemos escudriñar la anatomía de gobiernos extranjeros sin miedo de introducir algunas de sus enfermedades en nuestras venas; diseccionar sistemas extraños sin la aprensión a envenenarnos la sangre.

Nuestra propia política tiene que ser la piedra angular para todas las teorías. Los principios sobre los cuales basar una ciencia de la administración para Estados Unidos, deben ser principios que tomen a la política democrática muy en serio. Y, para ajustarse al hábito norteamericano, todas las teorías generales deben, como tales, estar modestamente en segundo plano no sólo en argumento abierto, sino también en nuestras propias mentes; a menos que las opiniones satisfactorias sólo para los estándares de la biblioteca, hayan de emplearse dogmáticamente como si fueran satisfactorias también a los estándares de la política práctica. Los proyectos doctrinarios deben ser pospuestos a las prácticas probadas. Los arreglos no sólo sancionados por experiencias concluyentes en algún otro lado, sino además que congenien con los hábitos norteamericanos, deben preferirse sin duda a la perfección teórica. En una palabra, la habilidad segura y práctica del estadista debe ir primero; la doctrina de armario, en segundo lugar. El *qué hacer* cosmopolita debe ser siempre dirigido por el *cómo hacerlo* norteamericano.

Nuestro deber es el dar la mejor vida posible a una organización federal, a un sistema dentro de sistemas; hacer que los gobiernos del pueblo, la ciudad, el condado, el estado y la federación, vivan con una fuerza parecida y una salud igualmente asegurada, haciendo que cada uno sea sin duda su propio señor y, sin embargo, haciéndolos a todos interdependientes y cooperativos, combinando independencia con ayuda mutua. La tarea es suficientemente grande e importante para atraer a ella, los mejores cerebros.

Esta interacción de gobierno local con gobierno federal, es una concepción bastante moderna. No es como la organización de la federación imperial en Alemania. Allí el gobierno local no es todavía por completo gobierno autónomo. El burócrata está ocupado en todos lados. Su eficiencia deriva del *esprit de corps*, de su deseo de congraciarse mediante la obediencia a la autoridad de un superior o, en el mejor de los casos, del cultivo de una conciencia sensitiva. El sirve, no al público, sino al ministro irresponsable. La pregunta para nosotros es: ¿Cómo deben administrarse una serie de gobiernos dentro de gobiernos, para que siempre sea el interés del funcionario público el servir, no sólo a su superior, sino a la comunidad, con los mejores esfuerzos de su talento y el más sobrio servicio de su conciencia? ¿Cómo debe ser modelado tal servicio al más común de sus intereses, contribuyendo mucho a su sustento, a su más que-

rido interés, promoviendo su ambición y a su más alto interés al afirmar su honor y estableciendo su carácter? ¿Y, cómo puede hacerse esto, tanto para la parte local como para el todo nacional?

Si resolvemos este problema, encabezamos de nuevo al mundo. Hay una tendencia, no es así, una tendencia ligera, pero ya impulsada con firmeza y claramente destinada a prevalecer hacia, primero, la confederación de partes de imperios como el británico y, segundo, de grandes Estados por sí mismos. En vez de centralización de poder, habrá una amplia unión con divisiones de prerrogativas toleradas. Esta es una tendencia hacia el tipo norteamericano de gobiernos unidos con gobiernos, en la búsqueda de objetivos comunes, en igualdad honoraria y honorable subordinación. Principios parecidos de libertad civil se encuentran en todas partes patrocinando métodos iguales de gobierno; y si estudios comparados de formas y medios de gobierno nos pueden permitir que se ofrezcan sugerencias que combinen prácticamente la apertura y el vigor en la administración de esos gobiernos, con docilidad dispuesta para una crítica pública, seria y bien fundamentada, habrán probado ser ellos mismos dignos de ser ubicados entre los más altos y más fructíferos de los campos del estudio político. Espero, con confianza, que estas sugerencias sean tomadas en cuenta.