

1. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN*

WOODROW WILSON

SUPONGO que nunca se ha estudiado una ciencia práctica si no hay necesidad de conocerla. Por consiguiente, el hecho mismo de que la ciencia - eminentemente práctica - de la administración esté filtrándose a los cursos universitarios bastaría para demostrar que este país necesita saber más acerca de la administración, si se necesitara esa evidencia fáctica para sustanciar nuestra afirmación inicial. Sin embargo, no hace falta decir que no buscarnos en los programas universitarios pruebas de este hecho. Casi se da por sentado entre nosotros que el actual movimiento llamado de reforma del servicio civil, después de realizado su primer propósito, debe extender sus esfuerzos para mejorar no sólo el *personal*, sino también la organización y los métodos de nuestras oficinas de gobierno, pues está claro que su organización y sus métodos necesitan apenas menos mejoras que su *personal*. El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía. En ambos puntos hay entre nosotros, obviamente, una gran necesidad de claridad; y sólo un minucioso estudio podrá darnos esa claridad.

Sin embargo, antes de entrar en ese estudio, es necesario:

- I. Tomar en cuenta lo que otros han hecho en esta misma línea; es decir, la historia del estudio.
- II. Precisar cuál es su terna.
- III. Determinar cuáles son los mejores métodos para desarrollarlo, y las concepciones políticas más claras para adentrarnos en él.

A menos que conozcamos y resolvamos estas cosas, seguiremos navegando sin **mapa** ni brújula.

* *Political Science Quarterly* 2, junio de 1887.

La ciencia de la administración es el fruto más reciente de ese estudio de la ciencia de la política que comenzó hace unos 22 siglos. Es un brote de nuestro propio siglo, casi de nuestra propia generación.

¿Por qué tardó tanto en llegar? ¿Por qué esperó hasta nuestro ajetreado siglo para exigir nuestra atención? La administración es la parte más obvia del gobierno; es gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo. Es el gobierno en acción, y naturalmente esperaríamos encontrar que el gobierno en acción hubiera llamado la atención y provocado el análisis de los escritores de política, desde los albores de la historia del pensamiento sistemático.

Mas no ocurrió así. Nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración como rama de la ciencia de gobierno hasta que nuestro siglo había dejado atrás su primera juventud y empezado a mostrar su característico florecimiento del estudio sistemático. Hasta nuestros días, todos los escritores de política a quienes hemos leído sólo habían pensado, discutido y dogmatizado acerca de la *constitución* del gobierno; acerca de la naturaleza del Estado, la esencia y la sede de la soberanía, el poder popular y las prerrogativas reales; acerca de los más grandes significados que se hallan en el corazón mismo del gobierno, y de los altos fines puestos ante los propósitos del gobierno por la naturaleza y los objetivos del hombre. El campo central de controversia era ese gran ámbito de teoría en que la monarquía entablaba duelo contra la democracia, en que la oligarquía deseaba construirse baluartes de privilegios, y en que la tiranía buscaba una oportunidad de realizar su deseo de que todos los competidores se le rindieran. Entre esta alta guerra de principios, nadie hacía siquiera una pausa para considerar la administración. La pregunta era siempre: ¿quién hará la ley y cuál será esa ley? La otra pregunta, ¿cómo debía aplicarse la ley con sabiduría, con equidad, con rapidez y sin fricciones?, era dejada de lado como "detalle práctico" que los funcionarios podrían resolver después de que los doctores hubiesen convenido en los principios generales.

El que la filosofía política tomara esta dirección no fue, desde luego, simple accidente, preferencia casual ni perverso capricho de los filósofos de la política. La filosofía de cualquier época no es, como dice Hegel,

"más que el espíritu de ese tiempo expresado en pensamiento abstracto"; y la filosofía política, como cualquier otra filosofía, sólo ha puesto un espejo ante los asuntos contemporáneos. En tiempos antiguos, las dificultades casi siempre eran por la constitución del gobierno; y por tanto, eso era lo que ocupaba los pensamientos de los hombres. Poca o ninguna dificultad causaba la administración -al menos, pocas quejas oían los administradores- o Las funciones del gobierno eran sencillas porque la vida misma era sencilla. El gobierno era imperativo y obligaba a los hombres, sin pensar siquiera en consultar sus deseos. No había un complejo sistema de ingresos públicos y deudas públicas que hiciera pensar a los financieros; por consiguiente, no había financieros que se desconcertaran. Nadie que ejerciera el poder dudaba mucho acerca de cómo emplearlo. La grande y única pregunta era: ¿quién lo ejercerá? La población sumaba números manejables; la propiedad era de una clase simple. Había muchas granjas, pero no bonos ni acciones: había más ganado que intereses creados.

He dicho que todo esto era verdad en los "primeros tiempos". Pero también fue muy cierto en épocas más recientes. No tenemos que mirar más atrás del último siglo para ver el comienzo de las actuales complejidades del comercio y las perplejidades de la especulación comercial, ni el ominoso nacimiento de las deudas nacionales. La buena reina Isabel, sin duda, pensó que los monopolios del siglo *xv* eran lo bastante reales como para tocarlos pero sin quemarse las manos; pero no se les recuerda ante los gigantescos monopolios del siglo *xix*. Cuando Blackstone lamentó que las grandes empresas no tuviesen cuerpos que se pudieran patear ni almas que condenar, estaba anticipándose todo un siglo al momento apropiado para tales lamentaciones. Las perennes discordias entre amos y obreros que hoy tan a menudo perturban a la sociedad industrial, empezaron antes de la Peste Negra y del Estatuto de los Labradores; pero nunca antes de nuestros días adquirieron las ominosas proporciones que hoy tienen. En suma, si podemos ver que en otros siglos se fueron generando las dificultades de la acción gubernamental, también podemos ver que culminan en el nuestro.

Ésta es la razón de que, en la actualidad, las tareas administrativas deban ajustarse tan estudiosa y sistemáticamente a unas normas de política probadas con sumo cuidado; la razón de que hoy tengamos lo que nunca tuvimos antes: una ciencia de la administración. Los debates más ingentes de los principios constitucionales aún no han concluido,

pero ya no son de una importancia práctica más inmediata que las cuestiones de la administración. Está volviéndose más difícil *aplicar* una constitución que crearla.

He aquí el modo gráfico y humorístico como el señor Bagehot pinta la diferencia entre lo antiguo y lo nuevo en administración:

Antaño, cuando un déspota deseaba gobernar una provincia lejana, enviaba a un sátrapa montado en un gran caballo y a otras personas en caballitos; y muy poco volvía a oírse del sátrapa a menos que enviara de regreso a alguno de los hombrecillos a contar lo que estaba haciendo. No era posible un gran trabajo de supervisión. El rumor popular y el informe casual eran las únicas fuentes de información. Si parecía indudable que la provincia se hallaba en mal estado, se llamaba al sátrapa número 1, y en su lugar se enviaba al sátrapa número 2. En los países civilizados, el proceso es distinto. Se levanta una oficina en la provincia que se quiere gobernar; se le ordena escribir y copiar cartas; envía ocho informes diarios a la oficina principal, en San Petersburgo. Nadie hace una suma en la provincia sin que alguien más haga la misma suma en la capital, para "comprobarla" y ver que se trabaje correctamente. La consecuencia de esto es dejar caer sobre los jefes de departamento tal cantidad de lectura y de trabajo que sólo podrá realizarse por medio de la mayor aptitud natural, la preparación más eficiente, la laboriosidad más firme y regular.¹

Casi no hay un solo deber de gobierno que en un tiempo haya sido sencillo, que hoy no sea complejo. Alguna vez, el gobierno tenía pocos amos; hoy tiene veintenas. Antes, las mayorías sólo eran gobernadas; hoy, mandan al gobierno. Donde el gobierno seguía los caprichos de la corte, hoy debe seguir las opiniones de la nación.

y estas ideas siguen difundiéndose continuamente hasta ser concepciones nuevas del deber del Estado; de modo que al tiempo que las funciones de gobierno se tornan cada día más complejas y difíciles, también se están multiplicando enormemente en número. La administración está por doquier, poniendo las manos en nuevas empresas. La utilidad, baratura y buena asistencia del servicio postal del gobierno, por ejemplo, apunta al temprano establecimiento del control gubernamental del sistema telegráfico. O bien, aun si nuestro gobierno no va a seguir el ejemplo de los gobiernos de Europa, comprando o edificando nuevas líneas telegráficas y ferroviarias, nadie puede dudar que, en

¹ Ensayo sobre sir William Pitt.

cierto modo, deberá hacerse el amo de grandes empresas. La creación de los comisionados nacionales de ferrocarriles, además de las antiguas comisiones estatales, implica una extensión muy importante y delicada de las funciones administrativas. Cualquiera que sea la autoridad que los gobiernos estatales o federal lleguen a ejercer sobre las grandes empresas, de ello deberán seguirse cuidados y responsabilidades que requerirán no poca sabiduría, conocimiento y experiencia. Para hacer bien estas cosas, se les deberá estudiar. Y éstas, como he dicho, sólo son unas cuantas de las puertas que se están abriendo a las oficinas de gobierno. La idea del Estado y el consiguiente ideal de su deber están pasando por un cambio notable; "la idea del Estado es la conciencia de la administración". Vistas cada día nuevas cosas que el Estado debe hacer, lo siguiente será ver con toda claridad cómo las debe hacer.

Es por está que debe haber una ciencia de la administración, que trate de enderezar los caminos del gobierno para que sus empresas tengan menos aire no empresarial, para fortalecer y purificar su organización y para coronar sus deberes. Ésta es una de las razones de que exista semejante ciencia.

Pero, ¿dónde ha crecido esta ciencia? Sin duda, no de este lado del océano. En nuestras prácticas administrativas no se nota mucho método científico imparcial. La atmósfera envenenada del gobierno de las ciudades, los turbios secretos de la administración estatal, la confusión, las sinecuras y la corrupeión que se descubren una y otra vez en las oficinas de Washington nos impiden creer que en los Estados Unidos abunden concepciones muy claras de lo que constituye una buena administración. No; hasta hoy los escritores del país no han tomado una parte muy importante en el avance de esta ciencia. Ésta ha encontrado sus doctores en Europa. No es creación nuestra; es una ciencia extranjera, lo que habla muy poco del lenguaje del principio inglés o estadounidense. Sólo habla lenguas extranjeras; sólo expresa las que a nuestra mente le parecen ideas extrañas. Sus metas, sus ejemplos, sus condiciones están fincados casi del todo en la historia de razas ajenas, en los precedentes de sistemas extranjeros, en las lecciones de revoluciones extranjeras. La han desarrollado profesores franceses y alemanes y, por consiguiente, en todas partes se adapta a las necesidades de un Estado compacto, y se le obliga a embonar en formas de gobierno sumamente centralizadas; mientras que, para responder a nuestros propósitos, se le debe adaptar no a un Estado sencillo y compacto, sino a uno complejo y multiforme, y obligar

a encajar en formas de gobierno muy descentralizadas. Si vamos a emplearla, deberemos hacerla nuestra, y eso no sólo en la forma, apenas de palabra, sino radicalmente, en el pensamiento, el principio y el objetivo a la vez. Deberá aprenderse de memoria nuestras constituciones; deberá sacar de sus venas la fiebre burocrática; deberá inhalar mucho aire fresco estadounidense.

Si se buscara una explicación de por qué una ciencia tan manifiestamente capaz de ser útil a todos los gobiernos recibió atención primero en Europa, donde el gobierno ha sido durante mucho tiempo un monopolio, y no en Inglaterra o los Estados Unidos, donde el gobierno ha sido, de tiempo atrás, una franquicia común, se descubriría, sin duda, que las razones son dos: primero, que en Europa, precisamente porque el gobierno era independiente de la aprobación popular, había que gobernar más; y segundo, que el deseo de mantener el gobierno como monopolio hizo que los monopolistas se interesaran por descubrir los medios menos irritantes de gobernar. Además, eran tan pocos que podían adoptar pronto esos medios.

Resulta instructivo contemplar un poco más de cerca esta cuestión. Desde luego, al hablar de gobiernos europeos no estoy incluyendo a Inglaterra. Ésta no se ha negado a cambiar con los tiempos. Sencillamente, ha moderado la severidad de la transición de una entidad de privilegios aristocráticos a un sistema de poder democrático, con lentas medidas de reforma constitucional que, sin impedir la revolución, la han limitado a los caminos de la paz. Pero los países del continente europeo lucharon desesperadamente y durante largo tiempo contra todo cambio, y habrían querido evitar las revoluciones limando las asperezas del gobierno absoluto. Desearon perfeccionar su maquinaria de tal manera que suprimieran toda fricción; endulzar sus métodos tomando en consideración los intereses de los gobernados para aplacar todo odio latente; y ofrecer tan asidua y oportunamente su ayuda a toda clase de empresas que se hicieran indispensables para los hombres laboriosos. Por último, otorgaron al pueblo constituciones y votos; pero aun después de eso lograron seguir siendo despóticos, volviéndose paternalistas. Se hicieron demasiado eficientes como para que se pudiera prescindir de ellos; trabajaron demasiado tersamente como para que su operación se notara, demasiado ilustradamente como para ser cuestionados sin consideración, demasiado benévolo como para ser sospechosos, demasia-

do poderosos como para hacerles frente. Y todo esto ha exigido estudio; y ellos lo han estudiado de manera minuciosa.

De este lado del océano, mientras tanto, no habíamos conocido grandes dificultades de gobierno. Con un país nuevo, con espacio y empleo bien remunerado para todos, con principios liberales de gobierno y una habilidad ilimitada en la práctica política, durante largo tiempo estuvimos libres de la necesidad de angustiarnos y preocuparnos por planes y métodos de administración. Fue natural que tardásemos en apreciar el uso o la importancia de esos muchos volúmenes de docta investigación y detallado examen de los modos y medios de llevar adelante el gobierno que las prensas de Europa han estado enviando a nuestras bibliotecas. Como un niño robusto, entre nosotros el gobierno se ha expandido en naturaleza y ha crecido en estatutos, pero se ha vuelto torpe en sus movimientos. El vigor y aumento de su vida han estado fuera de toda proporción con su experiencia de la vida. Ha cobrado mayor fuerza, pero no mejor educación. Por tanto, ha sido grande nuestra ventaja sobre los países de Europa en cuanto a la facilidad y salud del desarrollo constitucional. Ahora que nos ha llegado el momento de hacer ajustes administrativos más cuidadosos y de adquirir mayor conocimiento administrativo, nos encontramos en señalada desventaja en comparación con las naciones trasatlánticas; y esto, por razones que trataré de poner en claro.

A juzgar por las historias constitucionales de las principales naciones del mundo moderno, puede decirse que hay tres periodos de crecimiento por los cuales el gobierno ha pasado en todos los sistemas más desarrollados entre los que existen, y por los cuales prometen pasar todos los demás. El primero de estos periodos es el de los gobernantes absolutos, y de un sistema administrativo adaptado a un gobierno absoluto; el segundo es aquél en que se redactan constituciones que suprimen a los gobernantes absolutos y los sustituyen por el gobierno popular, y en que la administración se descuida en favor de estos intereses superiores; y el tercero es aquél en que el pueblo soberano decide desarrollar la administración de acuerdo con esta nueva constitución que lo ha llevado al poder.

Hoy se encuentran a la vanguardia en la práctica administrativa aquellos gobiernos que tenían gobernantes todavía absolutos pero ya ilustrados cuando llegaron los días modernos de la iluminación política, cuando fue evidente para todos, salvo para los ciegos, que los gobernantes

no son sino los servidores de los gobernados. En esos gobiernos, la administración se ha organizado para atender al bien general con la sencillez y la eficacia que sólo pueden tener las empresas de una sola voluntad.

Tal fue, por ejemplo, el caso de Prusia, donde la administración ha sido más estudiada y casi perfeccionada. Federico *el Grande*, por severo y autoritario que fuese su gobierno, se consideraba sinceramente como el principal servidor del Estado, y veía su alto cargo como delegado por el pueblo. Él fue quien, edificando sobre los cimientos echados por su padre, empezó a organizar seriamente el servicio público de Prusia, como un servicio al pueblo. Su sucesor, Federico Guillermo III, no menos absolutista... a su vez hizo avanzar aún más la labor, planeando muchos de los más generales rasgos estructurales que dan firmeza y forma a la actual administración prusiana. Casi todo este 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 territorios y sus ordenadas gradaciones de cargos. Los días de la Revolución -de la Asamblea Constituyente- fueron días de *redactar* constituciones, pero sería difícil llamarlos días de *hacer* constituciones. La Revolución anunciaba un periodo de desarrollo constitucional-el ingreso de Francia en el segundo de esos periodos que he enumerado- pero no lo inauguró propiamente. Interrumpió y derrocó al absolutismo, pero no lo destruyó. Napoleón sucedió a los monarcas de Francia para ejercer un poder tan ilimitado como el de ellos.

Por consiguiente, la remodelación de la administración francesa por Napoleón es mi segundo ejemplo del perfeccionamiento de la maquinaria civil por la sola voluntad de un gobernante absoluto, antes del alba de una época constitucional. Ninguna voluntad común y popular habría podido tomar disposiciones como las que Napoleón ordenó. Arreglos tan sencillos a expensas de los prejuicios locales, tan lógicos en su influencia sobre la elección popular, pudieron ser decretados por una Asamblea Constituyente, pero sólo pudieron ser establecidos por la autoridad ilimitada de un déspota. El sistema del año vm era implacablemente completo y perfecto. Además, en gran parte constituyó un regreso al despotismo derrocado.

Por otra parte, entre aquellas naciones que entraron en un periodo de creación de constituciones y de reforma popular antes de que la admi-

nistración hubiese recibido la huella del principio liberal, la mejora administrativa ha sido tardía y sólo parcial. En cuanto una nación se ha lanzado a la cuestión de fabricar constituciones, le resulta sumamente difícil cerrar esa empresa y abrir al público una oficina de administración hábil y económica. No parece tener fin la manipulación de constituciones. Una constitución ordinaria durará apenas unos 10 años sin reparaciones ni adiciones; y el tiempo para los detalles administrativos tarda en llegar.

Desde luego, nuestros ejemplos son Inglaterra y nuestra propia patria. En los días de los reyes angevinos, antes de que la vida constitucional hubiese echado raíces en la Carta Magna, las reformas jurídicas y administrativas empezaron a proceder con buen sentido y vigor bajo el impulso astuto, activo, dinámico e indomable del espíritu y la resolución de Enrique II, y la iniciativa real pareció destinada en Inglaterra, como en otras partes, a forjar a su voluntad el crecimiento del gobierno. Pero el impulsivo y errante Ricardo y el débil y despreciable Juan no eran los apropiados para llevar adelante planes como los de su padre. Durante sus reinados, el desarrollo administrativo cedió ante las luchas constitucionales, y el Parlamento fue rey antes que ningún monarca inglés hubiese tenido el genio práctico o la conciencia ilustrada para diseñar e implantar formas justas y perdurables del servicio civil del Estado.

A consecuencia de lo anterior, la estirpe inglesa ha estudiado durante largo tiempo y con éxito el arte de doblegar al Poder Ejecutivo, pero con un constante olvido del arte de perfeccionar los métodos ejecutivos. Se ha esforzado mucho más por controlar el gobierno que por vigorizarlo. Se ha preocupado más por hacer justo y moderado el gobierno que por hacerlo fácil, bien ordenado y eficiente. La historia política de Inglaterra y de los Estados Unidos no ha sido una historia de desarrollo administrativo, sino de revisión legislativa: no de progreso de la organización gubernamental, sino de avance de la legislación y de la crítica política. Por consiguiente, hemos llegado a un tiempo en que son imperativamente necesarios el estudio y la creación administrativas para bienestar de nuestros gobiernos, lastrados por los hábitos de un largo periodo de fabricar constituciones. Ese periodo prácticamente se ha cerrado en lo tocante al establecimiento de principios esenciales, pero no podemos disipar su atmósfera. Seguimos criticando, cuando deberíamos estar creando. Hemos llegado al tercero de los periodos que he mencionado, a saber: el periodo en que el pueblo debe desarrollar una administración,

de acuerdo con las constituciones que se ganó en un periodo anterior de lucha con el poder absoluto; pero no estamos preparados para la tarea.

Semejante explicación parece ofrecer la única salida de nuestro asombro ante el hecho de que, pese a nuestras grandes ventajas en materia de libertad política, y sobre todo de habilidad y sagacidad política prácticas, tantas naciones nos lleven ventaja en habilidad y organización administrativas. Por ejemplo, ¿por qué apenas hemos empezado a purificar un servicio civil que estaba podrido hace ya 50 años? Decir que el problema de la esclavitud nos distrajo es sólo repetir lo que ya he dicho: que ciertas fallas de nuestra propia constitución nos retrasaron.

Por supuesto, toda preferencia razonable se declararía en favor de este curso de la política inglesa y estadounidense y no, por ejemplo, por el de algún país europeo. No nos gustaría haber tenido la historia de Prusia sólo para contar con la habilidad administrativa prusiana, cuyo particular sistema de administración nos sofocaría. Más vale ser impreparado y libre que servil y sistemático. Sin embargo, no puede negarse que sería mejor ser a la vez libre de espíritu y eficiente en la práctica. Es esta preferencia, aún más razonable, la que nos mueve a descubrir lo que pueda obstaculizarnos o retrasarnos en nuestro esfuerzo por naturalizar aquí esta tan codiciada ciencia de la administración.

Entonces, ¿qué es lo que puede evitarlo?

Principalmente, la soberanía popular. Organizar la administración es más difícil para la democracia que para la monarquía. Lo completo de nuestros triunfos políticos, de los que más nos enorgullecimos en el pasado, hoy nos causa embarazo. Hemos entronizado a la opinión pública. Y tenemos prohibido esperar durante su reinado a que el soberano aprenda pronto la experiencia ejecutiva o las condiciones de una balanza de gobierno del todo funcional. El hecho mismo de que hayamos realizado por entero el gobierno popular ha hecho tanto más difícil la tarea de *organizar* ese gobierno. Para lograr algún progreso debemos instruir y persuadir a este monarca multitudinario llamado la opinión pública, empresa mucho menos fácil que influir sobre un único monarca llamado rey. Un soberano individual adoptará un plan sencillo y lo aplicará directamente: sólo tendrá una opinión y encarnará esa opinión en una orden. Pero este otro soberano, el pueblo, tendrá una veintena de distintas opiniones. No podrá ponerse de acuerdo en nada sencillo: todo avance deberá lograrse por medio de negociaciones y regateo, zanjando las diferencias, recortando planes y suprimiendo principios que sean

demasiado rígidos. Habrá toda una sucesión de resoluciones aplicadas durante el curso de los años, un diluvio de órdenes pasando por toda una gama de modificaciones.

En el gobierno, como en la virtud, lo más difícil es lograr progresos. Antes, la razón de ello era que el soberano único era egoísta, ignorante y tímido, o tonto, aunque de vez en cuando apareciera uno sabio. Hoy, la razón es que los muchos, el pueblo, que son el soberano, no tienen un solo oído al que nos podamos acercar y son egoístas, ignorantes, tímidos, obcecados o tontos, con el egoísmo, la ignorancia, la obcecación, la timidez o las tonterías de varios miles, aunque haya centenares de sabios. En un tiempo, la ventaja del reformador era que la mente del soberano tenía un lugar definido: estaba contenida en la cabeza de un solo hombre y, por consiguiente, se podía llegar a ella, aunque su desventaja era que esa mente aprendía sólo con renuencia o en pequeñas dosis, o se hallaba bajo la influencia de algún otro que apenas le permitía aprender las cosas erróneas. Hoy, por lo contrario, el reformador se desconcierta ante el hecho de que la mente del soberano no tiene un lugar definido, sino que está contenida en una mayoría de votantes compuesta de varios millones de cabezas; y le obstaculiza el hecho de que la mente de este soberano también está bajo la influencia de favoritos, que lo siguen siendo en el viejo sentido de la palabra, porque no son personas sino opiniones preconcebidas; es decir, prejuicios, con los que no se puede razonar porque **no** son hijos de la razón.

Doquiera que el respeto a la opinión pública es un primer principio de gobierno, la reforma práctica debe ser lenta, y toda reforma debe estar llena de negociaciones y regateos. Pues dondequiera que exista opinión pública, ella debe reinar. Este es hoy un axioma en la mitad del mundo, y está a punto de ser creído hasta en Rusia. Todo el que quiera efectuar un cambio en un gobierno constitucional moderno, debe educar primero a sus conciudadanos para que deseen *algún* cambio. Una vez logrado esto, tendrá que persuadirlos de que deseen el cambio particular que él mismo desea. Antes deberá hacer que la opinión pública esté dispuesta a escuchar y en seguida hacerle oír las cosas correctas. Después deberá empujarla a que busque una opinión y luego lograr que en su camino aparezca la opinión correcta.

El primer paso no es menos difícil que el segundo. En cuestión de opiniones, la posesión constituye más de nueve puntos de la ley. Es casi imposible desalojarlas. Instituciones que una generación considera co-

mo un simple acercamiento improvisado a la realización de un principio, la siguiente generación las honra como la aproximación más cercana posible a ese principio, y la siguiente les rinde culto como el principio mismo. Se necesitan apenas tres generaciones para llegar a la apoteosis. El nieto acepta el vacilante experimento de su abuelo como parte integral de la constitución inmutable de la naturaleza.

Aun si tuviésemos una clara visión de todo el pasado político y pudiésemos formar con unas cabezas perfectiblemente instruidas unas cuantas máximas de gobierno firmes, infalibles y plácidamente sabias en que pudiese resolverse toda doctrina política sana, *¿estaría dispuesto el país a dejarse guiar por ellas?* Tal es la pregunta. El grueso de la humanidad es rígidamente afilosófico, y hoy el grueso de la humanidad tiene derecho al voto. Una verdad debe volverse no sólo clara, sino hasta común antes de que sea vista por el pueblo que se levanta a trabajar muy temprano por las mañanas; y no actuar de acuerdo con esa verdad causará grandes y penosos inconvenientes antes de que ese mismo pueblo se resuelva a actuar de acuerdo con ella.

¿y dónde es este afilosófico grueso de la humanidad más variado en su composición que en los Estados Unidos? Para conocer la mentalidad pública de este país, necesitaríamos conocer la mente, no sólo de los estadounidenses de vieja cepa, sino también de los irlandeses, los alemanes, los negros. Para que la nueva doctrina pueda afirmar el pie, deberemos influir sobre mentes forjadas en todo molde de razas, mentes que han heredado todas las tendencias del ambiente, forjadas por las historias de multitud de naciones, cálidas o heladas, cerradas o extendidas por casi todos los climas del mundo.

Hasta aquí, pues, la historia del estudio de la administración y de las condiciones peculiarmente difíciles en que deberemos abordarla, si entramos en ella. ¿Cuál es, entonces, el tema de este estudio, y cuáles son sus objetos característicos?

II

El campo de la administración es un campo de negocios. Está alejado de la prisa y las pugnas de la política; en casi todos sus puntos se mantiene apartado hasta del discutible terreno del estudio constitucional. Es parte de la vida política sólo hasta el punto en que los métodos de la contaduría son parte de la vida de la sociedad; sólo en la forma en que la maquinaria

es parte del producto fabricado. Pero al mismo tiempo se ha elevado muy por encima del prosaico nivel del simple detalle técnico por el hecho de que, por obra de sus más grandes principios, la administración está directamente conectada con las máximas perdurables de la sabiduría política, con las verdades permanentes del progreso político.

El objeto del estudio de la administración es salvar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico, y colocarlo sobre fundamentos profundamente basados en principios estables.

Por esta razón, debemos considerar la reforma del servicio civil en sus actuales etapas como mero preludeo a una reforma administrativa más completa. Hoy estamos rectificando los métodos para hacer nombramientos; debemos seguir adelante para ajustar mejor las funciones ejecutivas y para prescribir mejores métodos de organización y acción ejecutivas. Por ello, la reforma del servicio civil sólo es una preparación moral para lo que ha de seguir. La reforma está aclarando la atmósfera moral de la vida oficial al establecer la santidad del cargo público como un depósito de la confianza pública y, al hacer que el servicio esté libre de partidismos, está abriendo el camino para realizarlo de manera objetiva. Al endulzar sus motivos, está haciéndolo capaz de mejorar sus métodos de trabajo.

Permítaseme explayarme un poco sobre lo que he dicho del ámbito de la administración. Lo más importante que se debe observar es la verdad en la que ya tanto y tan bien han insistido nuestros reformadores del servicio civil, a saber, que la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la *política*. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones.

Esta es una distinción de alta autoridad; eminentes escritores alemanes insisten en ella como algo natural. Por ejemplo, Biuntschli nos pide separar la administración, tanto de la política como del derecho. La política, dice, es la actividad del Estado "en cosas grandes y universales", mientras que, "por otra parte, la administración es la actividad del Estado en cosas individuales y pequeñas. Así, la política es el ámbito especial del estadista, y la administración lo es del funcionario técnico". "La política no hace nada sin la ayuda de la administración", pero no por ello la administración es política. Mas no necesitamos una autoridad

² Politik, 5.467.

alemana para adoptar esta postura; felizmente, hoy la distinción entre la administración y la política es ya demasiado obvia como para necesitar mayor análisis.

Hay otra distinción que se debe elaborar en todas nuestras conclusiones y que, aunque no sea más que otro aspecto de la distinción que hay entre administración y política, no es tan fácil de tener a la vista: me refiero a la distinción entre cuestiones *constitucionales* y administrativas, entre aquellos ajustes gubernamentales que son esenciales para el principio constitucional y los que sólo sirven de instrumento a los propósitos -quizá cambiantes- de una conveniencia sabiamente adaptable.

No es fácil que a toda persona le quede claro dónde reside la administración en los diversos departamentos de cualquier gobierno sin entrar en detalles tan numerosos que confunden, y en distinciones tan minuciosas que distraen. No se pueden trazar líneas de demarcación tan precisas que separen de manera inequívoca las funciones administrativas de las no administrativas, entre este y aquel departamento de gobierno, sin correr arriba y abajo entre diferentes alturas de distinción que sólo confunden y por densas selvas reglamentarias, aquí y allá en torno de "si" y "pero", "cuando" y "sin embargo", hasta que se pierdan por completo para el observador común, no acostumbrado a esta clase de supervisión y, por consiguiente, no acostumbrado al empleo del teodolito del análisis lógico. Gran parte de la administración pasa de *incógnito* ante la mayor parte del mundo, pues se la confunde, hoy con "administración" política, y mañana con principio constitucional.

Tal vez la facilidad de caer en esta confusión pueda explicar frases como la de Niebuhr: "La libertad", nos dice, "depende incomparablemente más de la administración que de la constitución" [Barthold Georg Niebuhr (1776-1831) fue un historiador alemán]. A primera vista, se presenta cierto en gran parte. Al parecer, la facilidad en el ejercicio real de la libertad depende más de disposiciones administrativas que de garantías constitucionales; aunque las garantías constitucionales aseguran por sí solas la existencia de la libertad. Pero, pensándolo bien, ¿es cierto siquiera esto? La libertad no consiste más en un fácil movimiento funcional de lo que la inteligencia consiste en la facilidad y el vigor con que se mueven los miembros de un hombre fuerte. Los principios que rigen dentro del hombre, o la constitución, son los resortes vitales de la libertad o de la servidumbre. Como la dependencia y la sujeción se encuentran sin cadenas, se ven aligeradas por cada invento sencillo de

un gobierno considerado y paternal, pero no por eso se transforman en libertad. La libertad no puede vivir apartada del principio constitucional; y ninguna administración, por muy perfectos y liberales que sean sus métodos, podrá ofrecer más que una pobre falsificación de la libertad si se basa en principios no liberales de gobierno.

Una clara exposición de la diferencia que hay entre la esfera del derecho constitucional y el ámbito de la función administrativa no debe dejar lugar a confusiones; y es posible nombrar algunas normas aproximadamente definitivas sobre las cuales pueda edificarse tal opinión. La administración pública es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública. Toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración. Por ejemplo, la determinación y el cobro de impuestos, el ahorcamiento de un delincuente, el transporte y la entrega del correo, el equipamiento y reclutamiento del ejército y de la marina, etc., son todos ellos, obviamente, actos de administración; pero las leyes generales que dirigen estas cosas deben hacerse (no menos obviamente) fuera y por encima de la administración. Los planes generales de la acción gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de dichos planes sí es administrativa. Por consiguiente, las constituciones se interesan sólo por aquellos instrumentos de gobierno que debe controlar la ley general. Nuestra constitución federal observa este principio al no decir nada ni siquiera de los más altos cargos puramente ejecutivos, al hablar sólo de ese Presidente de la Unión que debe compartir las funciones legislativas y políticas del gobierno, y sólo de aquellos jueces de la más alta jurisdicción que deben interpretar y vigilar sus principios, y no de aquellos que simplemente deben expresarlos.

Esta no es precisamente la distinción entre la Voluntad y el Hecho que responde, porque el administrador debe tener y tiene una voluntad propia en la elección de los medios necesarios para realizar su trabajo. No es ni debe ser un simple instrumento pasivo. La distinción es entre los planes generales y los medios especiales.

Hay, sin duda, un punto en que los estudios administrativos invaden un terreno constitucional, o al menos lo que parece un terreno constitucional. El estudio de la administración, visto desde un punto de vista filosófico, está relacionado directamente con el estudio de la distribución apropiada de la autoridad constitucional. Para ser eficiente, deberá descubrir las disposiciones más sencillas por las cuales se pueda exigir responsabilidad, sin confusión posible, a sus funcionarios; la mejor ma-

nera de dividir la autoridad sin manipularla y la responsabilidad sin oscurecerla. Y esta cuestión de la distribución de la autoridad, cuando se lleva a la esfera de las funciones supremas y originadoras del gobierno es, obviamente, una cuestión constitucional fundamental. Si el estudio administrativo puede descubrir los mejores principios en los cuales basar semejante distribución, habrá hecho un servicio inapreciable al estudio constitucional. Estoy convencido de que Montesquieu no dijo la última palabra al respecto.

Descubrir el mejor principio para la distribución de la autoridad es de mayor importancia, quizá, en un sistema democrático, donde los funcionarios sirven a muchos señores, que en otros, donde sólo sirven a unos cuantos. Todos los soberanos desconfían de sus servidores, y el pueblo soberano no es excepción a la regla; pero, ¿cómo disipar sus sospechas mediante el *conocimiento*? Si esa desconfianza pudiera convertirse en una sabia vigilancia, sería muy saludable; si esa vigilancia se viera ayudada por la asignación inconfundible de responsabilidades, sería ciento por ciento benéfica. La desconfianza en sí misma nunca es sana, ni en la mente privada ni en la pública. *Confianza es fuerza* en todas las relaciones de la vida; y así como el cargo de reformador constitucional consiste en crear condiciones de confianza, así corresponde al organizador administrativo crear en la administración unas condiciones de responsabilidad bien definida que aseguren que es digna de confianza.

y permítaseme decir que los grandes poderes y la discrecionalidad sin obstáculos me parecen condiciones indispensables de la responsabilidad. La atención pública debe ser fácilmente dirigida, en cada caso de buena o de mala administración, hacia el hombre merecedor de elogio o de censura. No hay peligro en el poder si no es irresponsable. Si está dividido, asignado en partes a muchos, queda oscurecido; y si queda oscurecido, se torna irresponsable. Pero si está centrado en los jefes del servicio y en los jefes de las ramas del servicio, fácilmente se le vigila y se le trae a cuentas. Si un hombre quiere conservar su cargo, debe lograr un éxito abierto y honrado, y si al mismo tiempo siente que se le ha confiado una gran libertad para su ejercicio discrecional, cuanto mayor sea su poder es menos probable que abuse de él y tanto más se sentirá alentado, moderado y elevado por él. Cuanto menor sea su poder, más seguramente oscuro e inadvertido sentirá que es su cargo, y con más facilidad caerá en la pereza.

Justo aquí entramos en el campo de esa pregunta, aún más grande: la de las relaciones apropiadas entre la opinión pública y la administración.

¿A quién se le dará la confianza oficial y por quién será recompensada? ¿Debe el funcionario centrar en el público su necesidad de elogio y su deseo de un ascenso o sólo en la oficina de su superior? ¿Se debe llamar al pueblo para imponer la disciplina administrativa, así como se le llama a fijar los principios constitucionales? Estas preguntas evidentemente tienen sus raíces en el que es, sin duda, el problema fundamental de todo este estudio: ¿qué parte debe tener la opinión pública en la conducción de la administración?

La respuesta correcta parece ser que la opinión pública debe desempeñar el papel de crítico autorizado.

Pero, ¿cuál será el *método* con el que la autoridad deberá hablar? Nuestra peculiar dificultad estadounidense al organizar la administración no está en el peligro de perder la libertad, sino en el peligro de no estar dispuestos ni **capacitados** para separar sus hechos esenciales de sus simples accidentes. Nuestro éxito se torna dudoso por ese eterno error nuestro: el de tratar de hacer demasiadas cosas por medio del voto. El autogobierno no consiste en meter la mano en todo, así como el gobierno de una casa no consiste necesariamente en preparar los alimentos con nuestras propias manos. A la cocinera debe dársele un gran poder discrecional en cuanto a la administración del fuego y de la estufa.

En aquellos países en que aún habrá que instruir sobre sus privilegios a la opinión pública, y sin embargo acostumbrarla a hacer las cosas a su manera, esta cuestión de la esfera de la opinión pública es mucho más fácil de resolver que en este país, donde la opinión pública está muy despierta y dispuesta a hacer las cosas, de todos modos, a su manera. Resulta **patético** ver todo un libro escrito por un profesor alemán de ciencias **políticas** con el propósito de decir a sus conciudadanos: "Por favor, fórmense una opinión acerca de los asuntos nacionales"; pero de un público tan modesto, al menos puede esperarse que sea muy dócil y dispuesto a aprender de qué cosas *no* tiene derecho a pensar y hablar imperativamente. Podrá ser perezoso, **pero** no será entrometido. Se someterá a ser instruido antes de tratar de instruir. Su educación política vendrá antes que su actividad política. Y al tratar de instruir a nuestra propia opinión pública, estaremos **ante** un discípulo dispuesto a creerse lo bastante instruido de antemano.

El problema consiste en hacer que la opinión pública sea eficiente, sin que sea entrometida. Ejercida directamente, en la supervisión de los detalles cotidianos y en la elección de los medios diarios del gobierno, la crítica pública es, desde luego, un verdadero fastidio, como un rústico al que se le confiara una maquinaria delicada. Mas, para vigilar las grandes fuerzas de la política formativa, tanto en la política como en la administración, la crítica pública es por completo sana y benéfica y, de hecho, indispensable. Dejemos que el estudio administrativo encuentre los mejores medios de dejar este control a la crítica pública y de excluirla de toda otra interferencia.

Pero, ¿se ha cumplido con todo el deber del estudio administrativo cuando se ha enseñado a la gente cuál tipo de administración debe desear y exigir y cómo obtener lo que exige? ¿No habría que pasar a preparar a los candidatos para el servicio público?

Existe hoy, en este país, un movimiento admirable en favor de la educación política universal. Pronto llegará la hora en que ninguna universidad respetable pueda prescindir de una cátedra dignamente ocupada de ciencia política. Pero la educación así impartida sólo llegará hasta cierto punto. Multiplicará el número de inteligentes críticos del gobierno, pero no creará un cuerpo competente de administradores. Allanará el camino al desarrollo de un conocimiento sólido de los principios generales de gobierno, pero no necesariamente generará la capacidad de dirigirlo. Es una educación que tal vez equipe a los legisladores, pero no a los funcionarios ejecutivos. Si queremos mejorar la opinión pública, que es la fuerza motriz del gobierno, debemos preparar mejores funcionarios como *aparato* del gobierno. Si queremos colocar nuevas calderas y mantener vivo el fuego que impulsa nuestra maquinaria gubernamental, no debemos dejar que las antiguas ruedas y válvulas y pistones y bandas continúen crujiendo y zumbando lo mejor que puedan a las órdenes de la nueva fuerza. Debemos poner nuevas partes doquiera que haya escasez de fuerza o de ajuste. Será necesario organizar la democracia enviando a hombres definitivamente bien preparados a los exámenes de oposición para el servicio público para que presenten pruebas sobre su conocimiento técnico. Pronto será indispensable un servicio civil que haya recibido una educación verdaderamente técnica.

Yo sé que un cuerpo de servidores civiles preparados y capacitados de manera especial después de su nombramiento hasta formar una organización perfeccionada, con la jerarquía apropiada y la disciplina

característica, les parece a muchos hombres reflexivos que es una iniciativa que contiene elementos que pueden combinarse para formar una clase oficial ofensiva, un cuerpo distinto, semicorporativo, cuyas simpatías estarán divorciadas de las de un pueblo progresista y de espíritu libre, con corazones ajustados a la estrechez de un burocratismo intrasigente. Sin duda, semejante clase sería odiosa y dañina en los Estados Unidos. Toda medida destinada a producirla nos parecería reaccionaria y de locura.

Pero temer a la creación de un burocratismo dominante y no liberal como resultado de los estudios que propongo es perder de vista por completo el principio en el que más deseo insistir. Ese principio es que la administración en los Estados Unidos debe ser, en todos los puntos, sensible a la opinión pública. Un organismo de funcionarios debidamente preparados que sirvan mediante su buena conducta, es algo que en todo caso necesitamos: es una clara necesidad de empresa. Pero el temor de que semejante organismo sea ajeno al espíritu estadounidense se desvanece en el momento mismo en que se pregunta: ¿qué constituye una buena conducta?, pues esa pregunta obviamente lleva consigo su propia respuesta. Una lealtad firme y sincera a la política del gobierno al que sirven constituirá una buena conducta. Esa *política* no tendrá ninguna mancha de burocratismo. No será creación de funcionarios permanentes, sino de estadistas cuya responsabilidad ante la opinión pública será directa e inevitable. La burocracia sólo puede existir cuando todo el servicio del Estado está lejos de la vida política común del pueblo, tanto sus jefes como los que forman sus filas. Sus motivos, sus objetos, su política, sus normas, tienen que ser burocráticos. Sería difícil señalar ejemplos de exclusividad y arbitrariedad descaradas de parte de los funcionarios que prestan servicio a las órdenes de un jefe de departamento que en realidad sirve al pueblo, como deben hacerlo todos nuestros jefes de departamento. Por otra parte, sería fácil mostrar otros ejemplos, como el de la influencia de Stein en Prusia, donde el liderazgo de un estadista imbuido de un auténtico espíritu público transformó unos cargos arrogantes y pasajeros en instrumentos de gobierno justo imbuidos del espíritu público.

Para nosotros, lo ideal es un servicio civil tan culto y autosuficiente que actúe con buen sentido y con vigor, y que sin embargo esté tan íntimamente relacionado con el pensamiento popular, por medio de

elecciones y de constante asesoramiento público, que considere absolutamente impropio toda arbitrariedad o espíritu de clase.

III

Después de haber revisado en cierto modo el tema y objetos de estudio de la administración, ¿qué debemos concluir acerca de los métodos más apropiados para ella, sus puntos de vista más ventajosos?

El gobierno está tan cerca de nosotros, es algo que forma parte hasta tal punto de nuestro quehacer cotidiano, que nos resulta difícil ver la necesidad de que se le estudie desde una perspectiva filosófica, o siquiera el propósito exacto de tal estudio, en caso de emprenderse. Llevamos ya de pie demasiado tiempo como para estudiar apenas ahora el arte de caminar. Somos un pueblo práctico, hecho tan apto, tan adepto al autogobierno por siglos de preparación experimental, que casi no podemos percibir ya la torpeza del sistema particular que podemos estar utilizando, simplemente porque nos es muy fácil emplear cualquier sistema. No estudiamos el arte de gobernar: gobernamos. Pero ni siquiera unos genios no preparados para la administración nos salvarán de cometer tristes errores en materia de administración. Aunque demócratas por una larga herencia y por repetida elección, aún somos unos demócratas muy verdes. Por muy vieja que sea la democracia, su organización sobre una base de ideas y condiciones modernas sigue siendo una labor inconclusa. El Estado democrático aún tiene que equiparse para soportar esas enormes cargas de la administración que las necesidades de esta época industrial y comercial están acumulando con tal rapidez. Sin estudios comparativos de gobierno, no podemos librarnos del error de que la administración se sostiene sobre una base esencialmente distinta en un Estado democrático, de aquella en que se levanta en un Estado no democrático.

Después de tal estudio, podremos conceder a la democracia el honor de determinaren última instancia, por debate, todas las cuestiones esenciales que afectan al bien público, de fundar todas las estructuras políticas en la voluntad general; pero sólo habremos encontrado una regla de buena administración para todos los gobiernos por igual. Respecto a las funciones administrativas, todos los gobiernos tienen una gran semejanza estructural; más aún, si se quiere que sean uniformemente útiles

y eficientes, *deben* tener una gran semejanza estructural. Un hombre libre tiene los mismos órganos corporales, las mismas partes ejecutivas que un esclavo, por muy distintos que puedan ser sus motivos, sus servicios y sus energías. Monarquías y democracias, radicalmente distintas que sean en otros aspectos, en realidad tienen asuntos muy semejantes que atender.

Hoy ya no hay peligro en insistir en esta real semejanza de todos los gobiernos, porque éstos son días en que fácilmente se exponen y contienen todos los abusos del poder en países como el nuestro, con una mentalidad pública audaz, alerta e inquisitiva, y con una autodependencia popular tan robusta como nunca existió antes. Somos lentos en apreciar esto, pero no es difícil verlo. Inténtese imaginar un gobierno personal en los Estados Unidos. Es como pretender imaginar un culto nacional a Zeus. Nuestra imaginación es demasiado moderna para aceptarlo.

¶ Pero además de la seguridad, es necesario ver que en todos los gobiernos por igual los fines legítimos de la administración son los mismos, para que no nos atemorice la idea de buscar instrucciones y sugerencias en sistemas extranjeros de administración; para librarnos de la aprensión de que, por casualidad, fuésemos a tomar a ciegas algo incompatible con nuestros principios. Están ciegos y extraviados quienes denuncian que hay intentos de trasplantar sistemas extranjeros a este país. Es imposible, pues simplemente no crecerían aquí. Mas, ¿por qué no habríamos de emplear aquellas partes de las invenciones extranjeras de que carecemos, si nos pueden servir de algún modo? No estamos en peligro de utilizarlas de un modo ajeno. Trajimos de otros lugares el arroz, pero no lo comemos con palillos. Trajimos todo nuestro idioma político de Inglaterra, pero excluimos las palabras "rey" y "lord". ¿Qué originamos aquí, salvo la acción del gobierno federal sobre los particulares, y algunas de las funciones de la Suprema Corte federal?

Podemos tornar prestada la ciencia de la administración con seguridad y provecho con sólo leer todas las diferencias fundamentales de las condiciones en sus lemas esenciales. Sólo tenemos que filtrarla por medio de nuestras constituciones, que pasarla por el fuego lento de la crítica y evaporar los gases ajenos a nosotros.

Sé que en algunos espíritus concienzudamente patrióticos hay un oculto temor de que estudiar los sistemas europeos pueda mostrarnos que ciertos métodos extranjeros son mejores que algunos estaduniden-

ses, y no es difícil comprender ese temor. Pero no quisiéramos reconocerlo en cualquier compañía.

Por todo ello, es tanto más necesario insistir en librarnos de todos los prejuicios que hay en contra de buscar en algún lugar del mundo, salvo en el interior, sugerencias para este estudio, porque en ninguna otra parte en el campo de la política, al parecer, podemos usar con mayor seguridad el método histórico comparativo que en este ámbito de la administración. Tal vez cuanto más nuevas sean las formas que estudiemos, sea tanto mejor. Aprenderemos antes las peculiaridades de nuestros propios métodos. Nunca podremos aprender ni nuestras propias flaquezas ni nuestras propias virtudes comparándonos sólo con nosotros mismos. Estamos demasiado habituados a la apariencia y al procedimiento de nuestro propio sistema como para percibir su auténtica significación. Acaso también el sistema inglés sea demasiado semejante al nuestro para utilizarlo como ilustración con el mayor provecho. En conjunto, lo mejor será alejarnos de nuestra propia atmósfera y estudiar con sumo cuidado sistemas como los de Francia y Alemania. Si vemos nuestras propias instituciones a contraluz de dichos *medios*, nos contemplaremos como los extranjeros pueden vernos a nosotros si nos miran sin prejuicios. De nosotros, mientras sólo nos conozcamos a nosotros mismos, no sabemos nada.

Obsérvese que es la distinción ya establecida entre administración y política, la que hace tan seguro al método comparativo en la esfera de la administración. Cuando estudiamos los sistemas administrativos de Francia y de Alemania sabiendo que no vamos en busca de principios *políticos*, no deben importarnos un ápice las razones constitucionales o políticas que dan franceses o alemanes de sus prácticas cuando nos las explican. Si yo veo a un criminal afilando un cuchillo, puedo copiar su modo de afilar el cuchillo sin imitar sus probables intenciones de cometer un asesinato; y así, si yo veo a un monárquico empedernido que administra bien una oficina pública, puedo aprender sus métodos administrativos sin modificar para nada mis ideas republicanas. Él puede servir a su rey; yo seguiré sirviendo al pueblo, pero me gustaría servir a mi soberano tan bien como él sirve al suyo. Con esta distinción a la vista, es decir, estudiando la administración como medio de poner nuestra propia política en la práctica conveniente, como medio de hacer que lo democráticamente político se una con lo administrativamente posible, estaremos en terreno perfectamente seguro y podremos aprender, sin

error, lo que los sistemas extranjeros tengan que enseñarnos. Inventemos así un peso de ajuste para nuestro método comparativo de estudio. Podremos escudriñar así la anatomía de los gobiernos extranjeros sin el temor de introducir en nuestras venas alguna de sus enfermedades; disequemos los sistemas ajenos sin miedo a envenenamiento de la sangre.

Nuestra propia política debe ser la piedra de toque de todas las teorías. Los principios en los cuales debe basarse una ciencia de la administración para los Estados Unidos deben ser los que tengan en el corazón una política democrática. Y, de acuerdo con la costumbre estadounidense, todas las teorías generales deberán, como teorías, permanecer modestamente en segundo plano, no nada más en la discusión abierta, sino también en nuestros propios espíritus, para evitar que las opiniones que sólo son satisfactorias para las normas de la biblioteca no sean empleadas en forma dogmática, como si también fuesen tan satisfactorias para las normas de la política práctica. Los recursos doctrinarios deben ceder el lugar a las prácticas demostradas. Las disposiciones no sólo sancionadas por una experiencia concluyente en otras partes, sino también afines al uso estadounidense, deben ser preferidas sin vacilación sobre la perfección teórica. En pocas palabras, en primer lugar debe venir el arte de gobierno, firme y práctico, y en segundo lugar la doctrina de gabinete. El "quehacer" cosmopolita debe estar regido siempre por el "cómo hacerlo" estadounidense.

Nuestro deber es dar la mejor vida posible a una *organización federal*, a sistemas dentro de sistemas; hacer que los gobiernos del poblado, la ciudad, el condado, el estado y la nación vivan con fuerza similar y con una salud asegurada por igual, manteniéndose cada uno indiscutiblemente como su propio señor, y sin embargo haciendo que todos sean interdependientes y cooperativos, que combinen la independencia con la ayuda mutua. La tarea es tan grande e importante que debe atraer a nuestros mejores talentos.

Este entrelazamiento de gobierno autónomo local con autogobierno federal es un concepto por completo moderno. No es como las disposiciones de la federación imperial de Alemania. Allí, el gobierno local aún no es plena y localmente autogobierno. La burocracia se ajetrea en todas partes. Su eficiencia brota de su *esprit de corps*, del cuidado de mantener una obediencia sumisa a la autoridad de un superior o, en el mejor de los casos, de una conciencia sensible. Allá, el burócrata no sirve al públi-

co sino a un ministro irresponsable. Para nosotros, la pregunta es cómo nuestra serie de gobiernos dentro de gobiernos se debe administrar de tal modo que siempre vaya en interés del funcionario público servir bien no sólo a su superior, sino también a la comunidad, con los mejores esfuerzos de su talento y el mejor servicio de su conciencia. ¿Cómo prestará ese servicio de modo que satisfaga su interés más prosaico de contribuir abundantemente a su mantenimiento, a su interés más caro fomentando su ambición, y a su interés más elevado favoreciendo su honor y estableciendo su reputación? ¿Y cómo se hará esto tanto para la parte local como para el todo nacional?

Si resolviéramos este problema, volveremos a encabezar el mundo. Existe una tendencia -¿no es verdad?-, una tendencia todavía confusa, pero ya impulsiva y claramente destinada a prevalecer, primero, hacia la confederación de partes de imperios como el británico y, por último, de los propios grandes estados. En lugar de una centralización del poder deberá haber una vasta unión, con una división tolerada de prerrogativas. Ésta es una tendencia hacia el tipo estadounidense: de gobiernos unidos con gobiernos para la búsqueda de propósitos comunes en una honrosa igualdad y una honorable subordinación. Así como los principios de la libertad civil están por doquier fomentando métodos de gobierno similares; y si los estudios comparativos de los modos y medios de gobierno deben capacitarnos para ofrecer sugerencias prácticas que combinen la apertura y el vigor de la administración de tales gobiernos con una dispuesta docilidad a toda posible crítica pública bien sostenida, habrán demostrado ser dignos de encontrarse entre las materias más elevadas y fructíferas de los grandes departamentos del estudio de la política. Tengo confianza en que dichas sugerencias darán resultado.