

LA TECNOCRACIA Y EL PAPEL DE LOS EXPERTOS EN EL GOBIERNO DE INGLATERRA

DEFINICIONES

En Inglaterra, el problema se fundamenta en términos de un contraste entre «políticos de partido» y «oficiales».

Los «políticos de partido» puede considerarse que comprenden a todas las personas elegidas, ya que resulta virtualmente imposible ser elegido para cualquier Organismo público, nacional o local, sin pertenecer a uno de los mayores partidos. También quedan comprendidos la mayor parte de los candidatos para la elección (si bien hay siempre algunos candidatos «de protesta», no afiliados a partido alguno), y, naturalmente, los que llevan la dirección de los partidos.

El término «oficiales» significa todo aquel que ocupa puestos públicos en el transcurso de una carrera profesional, dotada de sueldo. Deben hacerse dos distinciones:

a) Entre «administradores» y «expertos». En la práctica no está bien clara esta separación, pero resulta de importancia psicológica.

b) Entre las tres clases de Organismos públicos:

1) Departamentos del servicio civil.

2) Autoridades locales.

3) Organismos públicos autónomos (generalmente Corporaciones).

Estas tres clases tienen aproximadamente la misma importancia en cuanto a los números de oficiales altamente capacitados, pero en cada una, la estructura del profesional es diferente y los oficiales no son intercambiables. De hecho, no existe «servicio público único»; para las deducciones de esto, véase Sección B.

A) *Opinión pública.*

Lo que a continuación se refiere constituye una impresión confirmada mediante un cambio de opiniones con amigos. En este aspecto, poco o ningún trabajo académico se ha realizado.

1) *Normas*.—La doctrina de la Constitución, conforme se enseña en textos elementales, consiste en que los «oficiales», especialmente los «oficiales» que son «expertos», deben estar (según una frase manida) «dispuestos, pero no en la cima» (*ou tap but not ou top*). Es decir, la autoridad radica en las personas elegidas, no en los oficiales; éstas deben rendir consideración a los representantes del pueblo.

Como norma, esto puede considerarse inalterable; ninguna sección de la opinión tiene alternativa que ofrecer. Pero probablemente hay pocos que lo acepten como descriptivamente exacto. El público en general recela de «los procedimientos que dan forma a las decisiones» (*the decision-making process*); aquellos que tienen alguna parte en ello se ven inclinados a pensar en términos de «políticas de presión», para dar forma a las decisiones, en las que los políticos de partido juegan un papel importante, pero no decisivo.

2) *Referencias*.—Entre los que han considerado el asunto bajo cualquier aspecto, existe la opinión general de que los que ocupan posiciones más elevadas no deben ser «expertos». Se fundamentan en que una persona puede ser verdaderamente experta tan sólo dentro de un campo relativamente limitado; tan pronto sale fuera de él, se convierte, consciente o inconscientemente, en portavoz de los intereses de su propia *experiencia*. Un experto *puede* adquirir la libertad de acción necesaria para arbitrar y conciliar las opiniones y los intereses. Pero tanto cuanto haga en este sentido, cesa de actuar como un experto, haciéndolo, en cambio, como político o gobernante.

Resulta extremadamente desacostumbrado nombrar a un oficial para ministro de un Departamento, a excepción de tiempos de guerra o de grave emergencia. (Cuando se creó el Ministerio de Ciencia, recientemente, el Gobierno nombró como ministro a un político de partido no científico.) Hay algunos ejemplos más de nombramientos de hombres de negocios que tienen crédito como expertos (lord Leathers, lord Mills); pero es corriente proteger a tales hombres de los riesgos del debate político en la Cámara de los Comunes, que es muy celosa de su posición.

3) *Tecnócratas*.—La palabra está reconocida en Inglaterra, pero no es de uso corriente. Las actitudes adecuadas son tal vez:

a) Es corriente hablar despectivamente de «oficiales»; en particular, de la «oficialidad insignificante».

b) Se ha escrito mucho sobre «la superación del Parlamento», respecto a que los oficiales tienen demasiado poder y el Parlamento demasiado poco. Pero el hombre corriente recela, por lo menos, tanto de los «políticos de partido» como de los «oficiales».

c) En los últimos quince o veinte años se ha realizado un deliberado

esfuerzo para elevar el *status* de los «managers», asignándoles la dignidad de una profesión. Esto ha significado en la industria privada una reacción contra el tradicionalismo de la firma comercial familiar; en el servicio civil se cuenta con un reforzamiento del *status* de los mandos intermedios; en el Gobierno local, con una tentativa para destruir las rivalidades departamentales. Esta campaña ha producido algún efecto, pero los «managers» no son considerados precisamente como agentes de la «tecnocracia». La idea del «manager» todavía suscita alguna simpatía; pero no así la de «oficial» o director de Compañía.

d) En un pasado próximo, la opinión inglesa ha estado obsesionada no con la tecnocracia, sino con algo llamado *the Establishment*, análogo al mito de doscientas familias en Francia. Resulta completamente cierto que las personas de orígenes sociales similares se encuentran en Inglaterra en ciertas posiciones elevadas (no todas) en los partidos políticos, Administración central, finanzas, industria y educación. Esta oligarquía (claramente visible) no constituye, ciertamente, una tecnocracia. Se ha criticado porque pocos de sus miembros son científicos o ingenieros, y los Centros de enseñanza de pago, que en muchos casos reciben generosas dotaciones de la industria y grandes negocios, han tomado medidas enérgicas para hacer valer sus derechos. El instinto británico sería el de considerar el Poder social como preeminente, y al económico, político y técnico como su agente.

B) Estructura institucional

4) Resulta difícil tratar firmemente con esta sección, ya que no existe una sola estructura institucional, sino tres o más:

a) *Departamentos del Servicio Civil*.—Hay una aguda distinción entre la «clase administrativa», de un lado; las «clases profesionales, técnicas y científicas», por otro, y la «clase ejecutiva». Estos dos últimos grupos facilitan el asesoramiento técnico sobre política de gobierno, y son los que dirigen (con un amplio grado de independencia) ramas importantes de los negocios. Pero (con pocas excepciones) «la clase administrativa» se interpone entre técnicos y ministros. Es la clase administrativa la que cubre los puestos del Tesoro, y por consiguiente, dirige la política financiera y económica y controla el servicio civil como un todo, y ocupa posiciones clave en los demás ministerios. La única excepción de importancia real la constituye la defensa, en la que, tanto los militares como los científicos escapan al control efectivo del servicio civil. Sin embargo, esto constituye un tema aparte.

La clase administrativa comprende muchas personas que han entrado mediante un ascenso, procedentes de la clase ejecutiva, pero lo normal es su calificación en un nivel elevado en cualquier estudio académico distinto de la ciencia o tecnología. Hay unos cuantos matemáticos, una proporción algo mayor de abogados; pero los que predominan son los historiadores, filósofos y graduados en lenguas clásicas y modernas. También hay algunos economistas. Estos hombres (o mujeres) se convierten mediante la experiencia, en expertos de consideración en el trabajo del Gobierno central; pero no estatuto de técnicos. Por lo general, no son impugnados como tecnócratas, sino como ignorantes y poco afines a la ciencia natural y a las ciencias sociales.

b) *Gobierno local*.—La estructura es completamente diferente. Las Comisiones del Consejo local electo son responsables de la provisión de servicios locales. Cada servicio tiene un jefe profesional, no electo, es decir, Oficial Médico de Salud, Oficial Jefe de Educación, responsable, en cuanto a la Comisión correspondiente, de la administración del servicio. El trabajo efectivo recae, en colaboración, entre el presidente de la Comisión (un prominente político de partido, que generalmente controla una mayoría en la Comisión) y el jefe profesional del servicio.

En el Gobierno local, el jefe del servicio siempre está calificado profesionalmente, no existiendo teóricamente el peligro de que se convierta en un tecnócrata, porque su trabajo tan sólo es posible si puede explicar y justificar su actuación ante un Cuerpo electo (la Comisión), formado generalmente más bien por gente sencilla. Sin embargo, en la práctica, una combinación de personalidades y circunstancias pueden dar al oficial el aspecto, ya que no la realidad, de un tecnócrata. Un jefe de servicio, persuasivo y capaz, se encuentra en posición de ejercer una influencia desmedida sobre una Comisión cuyo presidente sea débil, o nuevo respecto al cargo, o que por una larga asociación se ha «rendido» o ha sido «capturado» por el oficial.

Pero la Administración local se ve criticada con mayor frecuencia por estar mal coordinada. La coordinación se ve principalmente asegurada por el trabajo de las Comisiones horizontales, por ejemplo, la Comisión Financiera, Comité de Instituciones, Comité de Proyectos Públicos, los cuales están integrados por políticos relevantes de partido, juntamente con los más importantes de los jefes profesionales, en particular el secretario de Ayuntamiento (siempre un abogado hábil) y el tesorero (siempre un contable práctico). Además de esto, los dos últimos oficiales, en virtud de su posición central en la Administración, ejercen funciones coordinativas, independientes de las Comisiones. Si son capaces y pueden ganar el apoyo de los políticos de partido, es posible que sean ellos los que proyecten la política de la

autoridad local como un todo. Pero sólo mediante una discreta forma de actuar es como pueden conseguirlo; ellos no tienen la autoridad de un «Alcalde Mayor» o «Bürgermeister».

c) *Organismos públicos autónomos.*—Una virtud que reivindica la constitución de Organismos, tales como la B. B. C. (British Broadcasting Corporation), la N. C. B. (Junta Nacional del Carbón), las Juntas Regionales Eléctricas o las Juntas de Hospitales Regionales (y otros), consiste en que esta constitución comprendería asuntos de importancia «fuera de la política». Estas tentativas (que comenzaron en 1920, cuando estaba en su apogeo la «racionalización» en la forma de Rathenau y Mond), fueron, por consiguiente, tentativas de tecnocracia. Hasta cierto punto, han constituido pruebas con éxito, pero tuvieron toda clase de dificultades:

1) Hubo dificultades en la organización interna. ¿Cuál sería el equilibrio en la Junta de dirección entre jefes de departamentos, directores sacados de la industria, pero ajenos a la especialización, y directores procedentes de ámbitos no industriales?

2) Algunas autoridades (por ejemplo, la Autoridad de la Energía Atómica) han escapado casi del sistema de las políticas de partido. Pero la mayor parte de ellas se han visto continuamente acosadas en la Cámara de los Comunes, donde todos los partidos por igual (aunque por diferentes razones) tienen la facultad de reclamar una mayor política de control sobre las industrias de la nación. Los ministros han intentado proteger a los Organismos autónomos de los ataques políticos, pero sin mucho éxito, y el aspecto general ha sido que los tecnócratas se han puesto frente a los políticos más bien para anular que para cooperar. Las industrias nacionalizadas han aumentado tal vez sus propias dificultades mediante su actitud remisa a actuar políticamente en su propio interés. Han tenido menos importancia como intrigantes en los asuntos del Ayuntamiento que las industrias privadas de mucha menor importancia. Tal vez puedan hallarse mejores ejemplos de «tecnocracia» triunfante en firmas «privadas», tales como I. C. I., Unilever and Shell; pero su independencia radica en su éxito financiero. Sus directores no son libres para actuar «tecnocráticamente», sin continuas referencias al mercado monetario.

C) *Políticos y oficiales*

5) Los miembros del actual Gobierno son principalmente graduados en Oxford y Cambridge en materias no científicas. Uno o dos son abogados, uno o dos no están graduados, pero tienen una gran experiencia en la in-

dustria. Este es un aspecto del llamado problema de las dos culturas. Los ministros del Gobierno conservador son escasamente comparables en cultura a los empleados administrativos de la clase civil (aunque los últimos tienen menos conexiones familiares); a ambos les falta conocimiento científico y técnico. Por otra parte, se les adiestra profesionalmente, trabajando en los ministerios, o en mandos locales, o en Organismos públicos autónomos. Pocos de ellos proceden de Oxford y Cambridge; algunos han obtenido calificaciones mediante el estudio privado, sin asistir a Universidad alguna, y se sienten a sí mismos fuera de *the Establishment*.

El Gobierno conservador no constituye en esto una muestra normal del partido conservador en la Cámara de los Comunes; todavía menos, de la citada Cámara de los Comunes como un todo.

6) Es raro, si bien no desconocido, nombrar a un ministro de quien se sabe que está especialmente interesado en su tarea. El político ambicioso evita esta clase de compromiso; los políticos de partido cambian de ministerio ampliando su experiencia hasta un punto en el que pueden aspirar a ser el Primer Ministro.

7) ¿Actúan los ministros como portavoces, supervisores o directivos de sus Departamentos? Ello depende de las circunstancias. Si un ministro resulta un hábil portavoz, habrá hecho lo suficiente para su recuerdo; un ministro ambicioso aspira a tomar algún aspecto del trabajo del Departamento y reivindicarlo como propio para adquirir fama; todos los ministros, en mayor o menor escala, llevan fuera, a través de sus Departamentos, el clima de opinión que prevalece en el Gobierno. Pero no existe *Gabinete ministerial*; el ministro se encuentra casi solo con sus funcionarios civiles, y no puede inspeccionar o dirigir todo el trabajo del Departamento. Constitucionalmente, es responsable de todo en absoluto; pero esto es una ficción necesaria, no una exposición de cómo debe conducirse o cómo puede conducirse en el cargo.

8) La actitud tradicional es la de una completa confianza en la lealtad, integridad y eficiencia del Departamento. Los ministros son extremadamente contrarios a interferirse en los asuntos de organización interna, que realmente no les proporcionan renombre; en general, las reformas de la organización se producen desde dentro del propio servicio civil, muy lentamente.

9) Tanto en el Gobierno central como en el local, los oficiales se ven protegidos contra el cese y la postergación mediante unos derechos fundamentados en la costumbre (más bien que en la ley). Existe un Reglamento algo indefinido sobre la forma en que deben comportarse los oficiales en relación con los ministros o presidentes de Comisiones, y ningún oficial es verosímil que alcance la cima, a menos que tenga un sentido penetrante de

su función. En papel, si bien respetuoso, tiene también su influencia; él (o ella) son el oficial «permanente», el factor práctico máximo en su favor es que él sobrevive en la oficina a muchos ministros y presidentes.

10) ¿Constituyen los oficiales una categoría social o profesional por separado? No, pertenecen a muchas y diferentes categorías. Existe cierta solidaridad en el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero por separado de la correspondiente a la clase administrativa. Ninguna es compartida por, por ejemplo, el Servicio Científico Civil (en sí mismo muy dividido), o por los diferentes servicios de Aduanas y Consumos, o por las diferentes graduaciones en los Servicios Postales. Y todos éstos están por separado de los grupos admitidos en el Gobierno local y en los Organismos públicos autónomos.

Probablemente, aparte del Foreign Service (Servicio Exterior), los oficiales de la clase administrativa y sus auxiliares inmediatos no tienen conciencia de ellos mismos como oficiales primordiales (dirían, más orgullosamente, «servidores» de la Corona), sino como miembros de algún grupo profesional calificado, que está trabajando para el Gobierno. Esto no es cierto, no es práctico, ya que para muchos la única profesión abierta está dentro del servicio del Gobierno, pero para ellos el *status* profesional ocupa un puesto, socialmente considerado, más elevado que el *status* oficial. Esto puede dar origen a ciertos resultados prácticos al facilitar el «acceso» y la «presión» a los grupos profesionales que se encuentran fuera del servicio.

D) *Procedimiento administrativo*

11) Es muy difícil trazar una línea clara entre medidas «políticas» y «departamentales». Un partido en el Poder puede ignorar en alguna extensión su propio programa electoral, pero también se ve comprometido al mismo en cierto grado; los Gobiernos conservadores no han sido capaces de evitar el hecho de tener que adoptar alguna medida encaminada a la desnacionalización, y en ello los oficiales no han actuado más que como agentes y asesores subordinados. En el otro extremo están: primero, los asuntos de tramitación diaria en el nivel superior, sobre política exterior, política colonial, administración financiera, donde ministros y oficiales colaboran en diferentes formas, de acuerdo con sus temperamentos, casi libres de la limitación de los programas de partido (aunque no respecto al criterio de la Cámara de los Comunes); segundo, asuntos de reformas secundarias, a largo plazo, que se sugieren al ministro por su Departamento.

Un programa de partido se traza generalmente para evitar compromisos específicos. por consiguiente, no depende del asesoramiento especialista. Pero hay la práctica bien establecida del «sondeo de la opinión pública» sobre

las evoluciones de la política, por medio de los mejores periódicos o a través de grupos «no oficiales» de investigación. Un buen elemento de «investigación» de esta clase puede conseguir al mismo tiempo los puntos de vista de los políticos, grupos de presión, oficiales y expertos académicos y ayudar a dirigir la opinión. El paso próximo puede ser frecuentemente el nombramiento de un Comisión Real de Investigación para realizar nuevamente el mismo trabajo, abierta y formalmente, pero todavía fuera de los partidos políticos.

12) En el Reino Unido no existe trabajo administrativo alguno análogo al del *Consejo de Estado*.

13) En general, la opinión de los oficiales se tiene muy en cuenta en las consultas que se celebran dentro de cada Departamento, y ellos mismos representan a su Departamento en las consultas que se celebran con otros Organismos públicos. Pero son los ministros los que celosamente conservan el papel de portavoces respecto al público, los que llevan al Gobierno los asuntos del Departamento y los que protegen a los oficiales de los ataques personales en la Cámara de los Comunes. De ningún modo puede considerarse a un oficial de rango elevado como un anónimo, pero no constituye una figura pública; su lugar, en las decisiones de alto nivel, se considera de subordinado (aun en el asesoramiento práctico oficial que, frecuentemente, es decisivo).

14) Es poco verosímil que se produzca un antagonismo entre «políticos» y «oficiales» en el Gobierno central; los «oficiales» no tienen una situación constitucional, y no disponen de medios de expresión pública. A lo sumo, esto sucede en casos aislados, sobre asuntos particulares. Los choques es más fácil que se produzcan en el Gobierno local, en el que algunos oficiales realizan funciones estatutarias, fuera del control del Consejo electo (por ejemplo, el reciente asunto del condestable mayor de Nottingham); algunos altercados se han producido entre ministros y organismos autónomos públicos (que reclaman sus propios preceptos estatutarios).

La opinión pública favorecería decisivamente a un ministro contra sus propios oficiales (por encima de todo, contra los oficiales militares); se inclinaría a favorecer a un oficial local contra su Consejo; se encontraría muy receloso sobre la propia conducta de organismos tales como N. C. B. (Junta Nacional del Carbón) o R. H. B. (Departamento de Hospitales Regionales). Depende mucho de la forma en que la prensa considere los asuntos.

E) *Complejidad creciente*

15) Yo soy algo escéptico sobre este argumento de la «complejidad creciente». La complejidad de las cosas es, y siempre lo ha sido, infinita; la

complejidad del entendimiento humano ha aumentado algo en los últimos siglos, pero apenas se ha estrechado el espacio existente entre el pensamiento y las cosas. ¿Es actualmente más compleja en realidad la política exterior de lo que fué cuando Bismarck? ¿o la política económica de lo que lo fué para Peel? El problema siempre ha sido de discernimiento; ¿cuándo hay que actuar?, ¿cuándo dejar a los acontecimientos que tomen su curso? El temple británico desde 1950 más o menos, ha sido de escepticismo sobre el valor de la acción, de improvisación más bien apática. Esto se ha traducido en un mayor énfasis sobre la administración que en la década anterior, y menor sobre las decisiones de importancia. Pero estas decisiones no se han tomado por los oficiales; simplemente, no se han tomado.

16) Los Departamentos británicos son poco aficionados a comprometerse en cualquier clase de «investigación operacional» sobre los efectos de sus actuaciones. No organizan (en general) la «retro-acción de los efectos por ellos originados» sobre ellos mismos; una de las funciones de la ciencia socio-económico en Inglaterra consiste en proporcionar esto, sobre política económica, seguros sociales, vivienda, hospitales, delincuencia, etc. Existen indicios de un posible cambio en el ambiente, pero generalmente los oficiales se resisten a utilizar «técnicas de administración» de esta clase. Esto puede constituir parcialmente un asunto de ignorancia; también hay, quizá, cierto nervosismo real en cuanto a la reacción de los políticos de partido y la prensa, que ya han lanzando varios ataques sobre los *snoopers* (palabra sin traducción, que significa «actuar solapadamente»). Los políticos pueden reclamar que tan sólo ellos tienen autoridad para interpretar la opinión pública sobre la política. El problema adoptó su posición y puede suscitarse más tarde; el problema actual es más bien el de la modernización de una administración realmente muy anticuada. (Tan sólo en los últimos meses el ministro de Transportes estableció una división estadística para las carreteras y el transporte sobre las mismas que se halla encomendada a un estadístico.)

A N E X O

Las notas precedentes fueron escritas en el verano de 1961, y pueden todavía mantenerse en 1963 como una exposición de las actitudes persistentes en la Gran Bretaña. Sin embargo, en estos dos años se ha producido un estimable cambio de opinión.

Hay cuatro cuestiones que han influido en la opinión de los intelectuales: el lento crecimiento de la productividad en Gran Bretaña en contraste con Francia, Alemania e Italia; el fin efectivo del imperio colonial; graves y cos-

tosos errores en las decisiones tecnológicas acerca de los sistemas de armamento, de la energía atómica y de la electrificación de los ferrocarriles; debilidades en la planificación regional y urbana, que mientras han producido en Inglaterra del sur una expansión costosa y dilapidadora, han ocasionado un progreso lento o incluso el estancamiento en otras regiones.

El efecto combinado de estas experiencias ha sido que la opinión de los intelectuales se ha hecho ahora más receptiva a las ideas expuestas en torno al mejoramiento de la eficiencia en la planificación y la administración nacional. Un sector más amplio de la opinión ha seguido la misma dirección por una serie de escándalos relativos a espionaje y moralidad sexual en las altas esferas; estos incidentes han sido triviales en sí mismos, pero han debilitado la antigua creencia de que las instituciones británicas existentes eran sin duda las mejores posibles.

I. PLANIFICACIÓN NACIONAL

Ha habido dos centros de actividad :

1) *La Tesorería*, ha sido reorganizada con vistas a crear un instrumento más efectivo de administración nacional. Vid. el *Plowden Report* (Control of Public Expenditure, Cmnd. 1.432) y los comentarios de este autor sobre el mismo (*Guardian*, 25 de mayo de 1963).

2) Con el nombre de *National Economic Development Council* ha sido creada una organización para la planificación paralela pero separada.

Este Consejo representa al Gobierno, a los patronos y a los Sindicatos, y está servido por un estado mayor altamente cualificado de economistas y otros expertos procedentes del *Civil Service*, de la industria y de las Universidades. Se trata de una experiencia de «planificación por consentimiento», que intenta conciliar en la medida de lo posible los puntos de vista de los expertos y de los grandes grupos de interés.

Es muy difícil predecir las relaciones que se desarrollarán entre la Tesorería y la N. E. D. C. Cada una de estas instituciones desarrollará por su parte técnicas de planificación nacional, pero no es seguro que sus puntos de vista y sus intereses puedan conciliarse.

Otro organismo que ha sido muy discutido es la *National Incomes Commission* (N. I. C.), pero no es probable que tenga mucha influencia independiente en los acontecimientos.

2. «THE CENTRAL CIVIL SERVICE»

Se han producido dos importantes cambios de actitud:

1) La *Administrative Class* ha aceptado al fin la necesidad de una preparación más formalizada para los administradores. Se ha anunciado que en Londres se establecerá un Centro de Estudios al que asistirán los funcionarios de rangos inferiores después de un período de dos o tres años de experiencia práctica en el servicio. Esto no es, desde luego, una *Ecole Nationale d'Administration* ni una escuela de planificación; sin embargo constituye un centro permanente de preparación y estudio para los que van a entrar en el nivel más alto del *Civil Service*, y esto a la larga ha de tener una gran importancia.

2) Los *Departamentos* han mostrado un creciente interés en la investigación social y económica y se ha producido un sustancial incremento en el programa de investigación del *Home Office*, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Transportes. Ha cobrado actualidad el problema de crear un *Social Science Research Council*, y se ha llegado a la fase de encuesta formal realizada por un influyente Comité.

3. DEFENSA

El cambio del clima y opinión ha hecho posible la abolición de los Ministerios separados de la Armada, el Ejército y las Fuerzas Aéreas, y ha dado poderes más amplios al unificado Ministerio de Defensa. Este paso —que debió darse hace mucho— no abolirá por sí mismo las presiones de los grupos en la planificación de la defensa, pero significará el reconocimiento de la importancia de que las decisiones relativas al programa de defensa sean comprensivas y en estas cuestiones técnicas jugará un gran papel. De acuerdo con todo esto se ha ampliado el *status* del *Chief Scientific Adviser* del Ministerio de Defensa.

4. RÉGIMEN LOCAL

Las autoridades locales responden lentamente a los movimientos de la opinión nacional. Sin embargo, se han producido cambios.

1) El Gobierno conservador ha hecho aprobar un estatuto que regula el gobierno de la zona metropolitana de Londres. Esta medida ha sufrido la

oposición del partido laborista, pero no es probable que si éste vuelve al Poder rechace en su totalidad a esta ley.

2) Una Comisión del Régimen Local (*Local Government Commission*) está revisando la estructura de las autoridades locales de Inglaterra. Algunas de sus recomendaciones han sido muy radicales, pero en general, han recibido la aprobación de la opinión informada, aunque los intereses locales se han opuesto a las mismas, y el Gobierno no ha tomado hasta el momento decisión.

3) El Gobierno ha mostrado, sin embargo, un creciente interés en la planificación regional y ha empezado a dar pasos para descentralizar la autoridad ahora concentrada en Londres, trasladándola a fuertes equipos de oficiales del Gobierno central establecidos en ciertas regiones. Todavía no existe, desde luego, un plan regional, pero lo que se ha hecho supone un paso necesario para su preparación y ejecución.

5. CORPORACIONES PÚBLICAS

El dramático desarrollo producido en este sector está personificado sobre todo en el caso del doctor Beeching, considerado como el primer tecnócrata británico. Químico de profesión y antiguo oficial de las *Imperial Chemical Industries*, fué designado para reorganizar los ferrocarriles británicos, con un sueldo que suponía más del doble del recibido por el primer ministro. Rápidamente ha presentado propuestas radicales para reducir los servicios ferroviarios y dar fortaleza económica a los que persistieran.

Las reacciones públicas a sus actividades han sido muy interesantes. El cierre de algunas líneas ferroviarias y la reducción de las plantillas, perjudicará a muchos intereses locales y nacionales y todos los grupos implicados se han puesto en movimiento para bloquear las decisiones y conseguir condiciones más favorables. Sin embargo, la opinión individual ha sido en general muy favorable al doctor Beeching; esta opinión está basada quizá en el sentimiento de que el doctor Beeching es un hombre de orígenes humildes que dedica su inteligencia al servicio público, sin miedo ni favoritismos y que alza su voz atrevidamente. Esto se interpreta como un desafío a la capacidad nacional de tomar decisiones, que se piensa se ha debilitado en este período de vida fácil, progreso lento y decadencia relativa. Quizá para mucha gente el doctor Beeching personifica la idea de Gran Bretaña como país moderno y eficiente, libre de prejuicios y de instituciones pasadas de moda.

6. EL FUTURO POLÍTICO

Lo que se ha dicho aquí sugiere que los problemas de la «tecnocracia» en el sentido europeo que parecían muy alejados de Gran Bretaña cuando la I. P. S. A. se reunió en 1961, han cobrado actualidad. Efectivamente, el tema de la reforma administrativa está muy vivo en Gran Bretaña y probablemente se producirán grandes cambios en los próximos diez años.

No debe, sin embargo, afirmarse que estos cambios vayan a estar asociados directamente con la política de los partidos. En este momento parece probable que el partido laborista ganará las elecciones y formará Gobierno hacia el otoño de 1964, pero el partido laborista está más profundamente vinculado a la planificación que los conservadores.

El partido laborista no es en ningún sentido un partido «tecnocrático». Los dos grandes partidos están divididos en estas cuestiones. Los conservadores representan la tradición de las clases media y alta, pero también obtienen apoyo de las grandes industrias modernas, que son en la sociedad británica el elemento más «tecnocrático». El partido laborista extrae muchos de sus líderes de los intelectuales universitarios más hábiles, técnicamente competentes como economistas; pero sus filas representan la tradición de la clase trabajadora y también fuertes intereses locales. Como ha sucedido muy a menudo en el pasado, el cambio se producirá en Inglaterra solamente por compromisos; pero no hay duda de que el cambio se está produciendo. Las instituciones administrativas modeladas entre 1850 y 1870 han de ser reformadas en nuestros años y en los próximos. Es muy difícil resistirse a la conclusión de que en el proceso, la administración se hará más coherente y más profesional, pero no es probable (a menos que se produzca un gran desastre), que se libere del control democrático ejercido por medio de la Cámara de los Comunes, la prensa, los Tribunales y la presión de los grupos individuales.

W. J. M. MACKENZIE

R É S U M É

Définitions:

- 1) *Contraste entre "homme politique", et "fonctionnaire".*
- 2) *Distinction fondamentale: "administrateurs", "experts".*

3) *Trois types d'administrations publiques:*

- a) *Départements ministériels.*
- b) *Collectivités locales.*
- c) *Organismes autonomes (habituellement entreprises publiques).*

A. *L'Opinion publique:*

1) *Normes: "L'autorité appartient aux élus non aux fonctionnaires" - règle fondée en droit, mais non description de la réalité.*

Le public est méfiant à l'égard du processus de prise des décisions.

2) *Préférences: Il est admis que les postes les plus élevés ne doivent pas être occupés par des techniciens. On ne confie des départements ministériels à des techniciens qu'en temps de guerre ou en cas de circonstances exceptionnelles.*

3) *Technocrates: Le terme existe, mais n'est pas d'usage courant:*

a) *"Petits fonctionnaires" — expression péjorative souvent appliquée aux fonctionnaires.*

b) *Les "politiques" sont suspectés de la même façon que les "fonctionnaires".*

c) *Des efforts ont été faits au cours des dernières 15-20 années pour rehausser le prestige des "managers", mais ceux-ci ne sont pas considérés comme des agents des "technocrates".*

d) *L'opinion est préoccupée non par la technocratie, mais par "l'Establishment" (les représentants de l'ordre établi). Le pouvoir social est considéré comme prépondérant.*

B. 4) *Structure des institutions:*

a) *Dans les départements ministériels: distinction entre d'une part la "administrative class", d'autre part le personnel "professionnel, technique et scientifique", et la "executive class". Les fonctionnaires appartenant à la "administrative class" sont placés entre les techniciens et le ministre: ils n'ont pas de titre professionnels justifiant qu'on les considère comme "experts".*

b) *Dans les administrations locales: les chefs de service sont professionnellement qualifiés, mais responsables devant les élus locaux. Les fonctionnaires capables et ambitieux peuvent devenir des technocrates lorsque le niveau des élus locaux est bas, et dans la mesure où ils sont au premier chef responsables de la coordination des services.*

c) *Dans les organismes publics autonomes: les expériences technocratiques se sont heurtées à des difficultés provenant de l'organisation antérieure et du contrôle politique.*

C. *Politique et fonctionnaires:*

5) Les hommes politiques et les fonctionnaires n'ont pas de formation ni de connaissances dans les domaines scientifique et technique.

6) Les hommes politiques ambitieux évitent la spécialisation.

7) Il n'existe pas de "cabinet ministériel". Le ministre ne peut ni contrôler ni diriger l'activité de son département, mais n'en est pas moins constitutionnellement responsable.

8) Confiance entière dans la loyauté, l'intégrité et l'efficacité des fonctionnaires du département.

9) Les fonctionnaires sont garantis contre la révocation ou le déplacement par la coutume plus que par des dispositions légales. Leur autorité découle en grande partie de leur "permanence".

10) Les fonctionnaires ne constituent pas une catégorie professionnelle ou sociale à part.

D. *Procédure administrative:*

11) Pas de distinction nette entre les "décisions politiques" et les "décisions administratives".

12) Rien d'analogue en Grande-Bretagne au rôle administratif du Conseil d'Etat.

13) Consultations sans restriction entre fonctionnaires et ministre dans chaque ministère. Mais c'est le ministre qui représente son département, et il protège les fonctionnaires contre toute critique à la Chambre des Communes. Les hauts fonctionnaires ne sont pas anonymes, mais ils ne sont pas des personnages connus du public.

14) Les conflits entre politiques et fonctionnaires sont plus fréquents au niveau local, ou dans les rapports entre ministre et organismes autonomes, qu'au niveau de l'administration centrale.

E. *Complexité croissante:*

15) Il est permis d'être sceptique à l'égard de la "complexité croissante" des affaires publiques. En Grande-Bretagne, l'accent a été mis depuis 1950 sur l'administration courante plus que sur les grandes décisions.

16) Les ministères britanniques hésitent à s'engager dans la recherche opérationnelle. Il y a des signes de changement, mais le problème le plus urgent est celui de la modernisation d'une administration vieillie.

S U M M A R Y

Definitions:

- 1) Contrast between "party politicians" and "officials".
- 2) Basic distinction: "administrators" and "experts".

3) *Three types of public body:*

- a) *Civil Service Departments.*
- b) *Local authorities.*
- c) *Autonomous public bodies (usually public corporations).*

A. *Public Opinion:*

1) *Norms: "Authority inheres in elected persons not in officials", is constitutionally but not descriptively accurate.*

General public suspicious of "decision-making process".

2) *Preferences: Accepted that those in highest places should not be experts. Only in war or emergency is an official appointed as Minister in charge of a Department.*

3) *Technocrats: Word recognised but not in common use:*

- a) *"Petty officialdom" - a common description of officials.*
- b) *Suspicion of "party politicians" as well as "officials".*
- c) *Effort in last 15-20 years to raise status of "managers" but they are not regarded as agents of technocrats.*
- d) *Obsession of recent opinion not with technocracy, but with "the Establishment". Social power pre-eminent.*

B. 4) *Institutions and Structure:*

a) *Civil Service Departments: distinguish between on one hand "Administrative Class" and on other "professional, technical and scientific" and "Executive Class". Administrative Class interposed between technicians and Minister; it has no professional claim as expert.*

b) *Local Government: Heads of services professionally qualified but responsible to elected local representatives. Able and ambitious officials may become technocrats when calibre of local representatives low, and where the responsibility for co-ordination of services rests primarily in their hands.*

c) *Autonomous Public Bodies: experiments in technocracy have met with difficulties of internal organisation and political control.*

C. *Politicians and Officials:*

5) *Politicians and officials lack scientific and technical training and knowledge.*

6) *Ambitious party politicians avoid specialisation.*

7) *No "cabinet ministeriel" —Minister cannot supervise or direct all the work of the Department, though constitutionally responsible for it.*

8) *Complete confidence in loyalty, integrity and efficiency of the Department.*

9) *Custom rather than law protects government officials from dismissal or demotion. The force of "permanency" of position.*

10) *Officials do not constitute a separate professional or social category.*
D. *Administrative Procedure:*

11) *No clear line between "political" measures and "departmental" measures.*

12) *Nothing in U. K. analogous to administrative work of Conseil d'Etat.*

13) *Full consultation between official and Minister within Department. But minister is spokesman, screens officials from attack in House of Commons. High official is not anonymous, but is not a public figure.*

14) *Clashes between politician and official more likely in local government, and between Minister and autonomous body, than in central government.*

E. *Growing Complexity:*

15) *Sceptical about "growing complexity". In Britain since 1950 more emphasis on administration, less emphasis on great decision.*

16) *Reluctance to engage in operational research. But signs of changing climate. Immediate problem one of modernising an old fashioned administration.*

