

La Ley de Parkinson

o la pirámide creciente

C. Northcote Parkinson

1957

El trabajo crece hasta llenar el tiempo de que se dispone para su realización. Hay un proverbio inglés que muestra el reconocimiento general de tal hecho: «El hombre más ocupado es el que tiene tiempo de sobra»¹. Así, una anciana ociosa puede perder todo el día en la tarea de redactar y echar al correo una tarjeta postal para su sobrina. Se pasará una hora buscando la postal, otra buscando sus gafas, media hora buscando la dirección, hora y cuarto en la redacción del texto y veinte minutos en decidir si llevar o no el paraguas para ir hasta el buzón de la calle de al lado. El esfuerzo total que a un hombre ocupado le llevaría tres minutos, puede así dejar a otra persona postrada tras una jornada de dudas, angustias y esfuerzo

Admitiendo que el trabajo (y sobre todo el trabajo burocrático) posee esta elasticidad en sus demandas de tiempo, es evidente que existe poca o ninguna relación entre el trabajo que hay que hacer y el tamaño del personal encargado al que pueda asignarse. La falta de una actividad real no entraña necesariamente ocio. La falta de ocupación no se manifiesta necesariamente por una holganza patente. La tarea a realizar crece en importancia y en complejidad en razón directa con el tiempo que se emplee en ella. Este hecho es algo generalmente admitido, pero se ha prestado escasa atención a sus implicaciones más amplias, sobre todo en el caso de la administración pública. Políticos y contribuyentes han dado por supuesto (con esporádicas etapas de duda) que si el número total de funcionarios del Estado aumenta, se debe a que hay un volumen creciente de trabajo a realizar. Los sarcásticos, al poner en entredicho tal creencia, han supuesto que la multiplicación de funcionarios ha debido dejar ociosos a algunos o permitir que todos trabajen menos. Pero este es un asunto en el que la fe y la duda parecen igualmente fuera de lugar. El hecho es que el número de funcionarios y la cantidad de tra-

bajo no se relacionan entre sí en absoluto. El aumento del total de funcionarios se rige por la Ley de Parkinson y sería más o menos el mismo si el volumen de trabajo aumentase, disminuyese, o incluso desapareciese. La importancia de la Ley de Parkinson se deriva del hecho de que es una ley de crecimiento basada en un análisis de los factores que rigen tal crecimiento.

La validez de esta ley, descubierta recientemente, ha de basarse sobre todo en pruebas estadísticas, que enumeraré más adelante. Para el lector general quizá resulte más interesante la explicación de los factores que subyacen a la tendencia general que esta ley viene a definir. Prescindiendo de detalles técnicos (que son numerosos) podemos diferenciar, en principio, dos fuerzas motrices. Podemos representarlas, a estos efectos, por dos afirmaciones casi axiomáticas, a saber

- (1) «Todo funcionario necesita multiplicar el número de subordinados, no el de rivales»
- (2) «Los funcionarios se crean trabajo unos a otros»

Para entender el Factor 1, imaginémosnos a un funcionario llamado A que se encuentra abrumado de trabajo. Da igual que tal exceso de trabajo sea real o imaginario, aunque me gustaría comentar, de pasada, que esa sensación (o ilusión) de A muy bien puede deberse a una dismunución de su propia energía: síntoma normal de la mediana edad. Hablando en términos generales, hay tres posibles remedios a este exceso de trabajo real o imaginario. El funcionario puede dimitir; puede compartir el trabajo con un colega, al que llamaremos B; puede pedir que le ayuden dos subordinados a quienes llamaremos C y D. No hay probablemente ninguna instancia en toda la historia en la que A se haya decidido por opción otra que la tercera. Si dimitiera perdería sus derechos de jubilación. Con la colaboración de B, que tiene su misma categoría laboral, no haría más que introducir en su territorio un rival para el ascenso para

¹*It is the busiest man who has time to spare*

ocupar la vacante de W, cuando W (al fin) se jubile. Así que A preferirá siempre tener a C y D, más jóvenes, a sus órdenes. Aumentaran su importancia y, dividiendo el trabajo en dos categorías entre C y D, tendrá el mérito de ser el único que entiende y controla a ambos. Es primordial entender a este respecto que C y D son, por así decirlo, inseparables. Nombrar sólo a C habría sido imposible. ¿Por qué? Porque C, si incorporado solo, se dividiría el trabajo con A, con lo cual casi alcanzaría el mismo estatus que ya se había negado a B; status aún más reforzado si C es el único sucesor posible de A. En consecuencia, los subordinados deben ser dos o más, para poder controlarlos mediante el temor que cada uno de ellos tenga al ascenso del otro. Si a su vez C se queja de exceso de trabajo (como sin duda hará), A recomendará, con la contribución de C, que se asigne a este dos ayudantes. Pero el único modo de eludir cualquier fricción interna es aconsejar que se asignen dos ayudantes más a D, cuya situación es más o menos la misma. Con la contratación de E, F, G y H el ascenso de A es ya prácticamente seguro.

Así pues, ya tenemos a siete funcionarios haciendo el trabajo que antes hacía uno. Aquí es donde entra en juego el Factor 2. Estos siete funcionarios se crean tantos trabajos y tareas entre sí que están todos absolutamente ocupados y en realidad A trabaja más que nunca. Un documento que llegue de otro departamento muy bien puede pasar por todos ellos sucesivamente. El funcionario E decide que el documento es competencia de F, que redacta una respuesta provisional y se la presenta a C, que introduce numerosas correcciones antes de consultar a D, que le pide a G que resuelva el asunto. Pero, en este momento, G se va de permiso y le pasa el expediente a H, que redacta un informe que firma D y vuelve a remitirse a C, que revisa el borrador y le presenta la nueva versión a A.

¿Y qué hace A? Tendría sobrados motivos para firmar el documento sin leerlo, pues tiene muchas otras cosas en la cabeza. Como ahora ya sabe que va a suceder a W el año que viene, tiene que decidir si será C o D quien le suceda a él en su propio puesto. Tiene que concederle permiso a C para irse de vacaciones aunque, realmente, no tiene pleno derecho a ello. Está preocupado y piensa que quizá fuese mejor que tomase las vacaciones H por motivos de salud; está muy pálido últimamente. En parte es por sus problemas domésticos pero no sólo...

Luego está el asunto del sueldo extraordinario de F durante el periodo de la conferencia, y la solicitud de E, que quiere pasar al Instituto de Previsión Social. A se ha enterado que D se ha enamorado de una mecanógrafa casada y que G y F no se hablan... al parecer nadie sabe por qué. Así que A podría sentirse tentado de firmar el borrador de C y dar el asunto por zanjado. Pero A es un hombre concienzudo. Aunque esté asediado por los problemas que sus colegas han creado para sí mismos y para él —creados por el mero hecho de la existencia de estos funcionarios— no es un hombre que eluda el cumplimiento de su deber. Lee minuciosamente el borrador, tacha los párrafos confusos que añadieron C y H y devuelve el documento a la forma primitiva que le había dado F, joven muy capaz, aunque de mal carácter. Corrige la redacción —ninguno de estos jóvenes sabe escribir correctamente— y produce finalmente el mismo documento que hubiera escrito si los otros funcionarios, de C a H, no existieran. Muchas más personas han dedicado mucho más tiempo a producir el mismo resultado. Nadie ha estado ocioso. Todos han trabajado al máximo de sus habilidades. Y A no puede irse de la oficina y volver a casa hasta última hora de la tarde. Y se apagan las últimas luces de la oficina cuando la oscuridad señala el final de otra agotadora jornada de trabajo administrativo. A, uno de los últimos en salir, con los hombros decaídos y una tensa sonrisa, reflexiona que el trabajar hasta tan tarde, al igual que las canas, es una de las cargas del éxito.

Partiendo de esta descripción de los factores en juego, el estudioso de la ciencia política admitirá que los funcionarios tienden de modo más o menos inevitable a multiplicarse. Pero nada se ha dicho aún de cuál es el periodo de tiempo estimado que puede transcurrir entre la fecha del nombramiento de A y la fecha a partir de la cual podemos calcular el tiempo de servicio activo de H. Se han reunido gran número de pruebas estadísticas y la Ley de Parkinson se deriva precisamente de estos datos. La falta de espacio no permite hacer un análisis detallado, pero al lector sin duda le interesará saber que la investigación se inició con los datos obtenidos sobre la Marina. Se eligieron estos porque resulta más fácil cuantificar las responsabilidades del Almirantazgo que, por ejemplo, las del Ministerio de Comercio. Es sólo cuestión de números y de tonelaje. He aquí algunas cifras indicativas. En 1914 las cifras de la Marina

eran más o menos 146.000 oficiales y marineros, 3249 funcionarios y empleados de astilleros y 57.000 obreros de astilleros. En 1928, había sólo 100.000 oficiales y marineros y sólo 62.439 obreros, pero los funcionarios y empleados de astilleros eran por entonces 4558. En cuanto a navíos de guerra, en 1928 quedaba una simple fracción de los que habían sido en 1914: había menos de 20 barcos importantes en servicio frente a los 62 de 1914. Durante el mismo periodo, los funcionarios del Almirantazgo habían pasado de 2000 a 3569, constituyendo, según se comentó, «una magnífica Marina de tierra». Estas cifras resultan más claras en forma tabular cómo se muestra en la Tabla 1.

Las críticas que se hicieron en la época se centraban en la proporción entre el número de los individuos disponibles para el combate y los que sólo hacían tareas administrativas. Pero esta comparación no nos sirve para el propósito que aquí se persigue. Lo que queremos resaltar es que los 2000 funcionarios de 1914 se habían convertido en 3569 en 1928; y que este crecimiento no guardaba relación posible con un aumento de trabajo. Durante tal periodo la Marina había disminuido, en realidad en un tercio en cuanto a hombres y en dos tercios en cuanto a barcos. Por otra parte, a partir de 1922, no se tenía previsto en modo alguno un aumento de su fuerza; el acuerdo naval de Washington de aquel año limitaba el número total de barcos (aunque no el número total de funcionarios). Tenemos, pues, un aumento de un 78 % en un periodo de 14 años. Una media del 5,6 % de aumento anual sobre el total anterior. En realidad, como veremos, la tasa de crecimiento no fue tan regular. Lo único que hay que considerar en esta etapa es el aumento porcentual durante un periodo determinado.

¿Puede explicarse este aumento del número total de funcionarios por otro supuesto que no sea el de que ese total debe crecer siempre en virtud de la ley que rige su crecimiento? Podría alegarse a este respecto que el periodo que analizamos fue un periodo de rápido desarrollo de la técnica naval. El uso de las máquinas volantes ya no quedaba limitado al uso de cuatro excéntricos. Se multiplicaban y perfeccionaban las aparatos eléctricos. Se toleraban, aunque no se aprobasen, los submarinos. Los oficiales ingenieros empezaban a tener la consideración de ser casi humanos. En un periodo tan revolucionario podría esperarse que los pañoleros (almaceneros) tuvieran que controlar

inventarios mucho más complicados. No debería asombrarnos que hubiera más delineantes en la nómina, más proyectistas, más técnicos, más científicos. Pero el número de estos, los funcionarios de astilleros, sólo aumentó en un 40 %, mientras que el de los funcionarios del Almirantazgo aumentó en total casi un 80 %. Por cada nuevo capataz o ingeniero eléctrico de los astilleros tenía que haber dos oficinistas más en el Almirantazgo. Teniendo esto en cuenta podríamos sentirnos tentados a deducir, provisionalmente, que el índice de aumento del personal administrativo tiende a duplicar al del personal técnico en una época en que la fuerza realmente útil (en este caso los marinos) se reduce en un 31,5 %. Pero se ha demostrado estadísticamente que este último porcentaje es irrelevante. El número de funcionarios se habría multiplicado en la misma proporción aunque ya no hubiese marino alguno.

Sería muy interesante seguir la evolución posterior por la cual los 8118 funcionarios del Almirantazgo de 1935 llegaron al total de 33.788 en 1954. Pero el personal del Departamento Colonial nos proporciona mejor campo de estudio durante un periodo de decadencia imperial. Las estadísticas del Almirantazgo se complican a causa de factores (como la sección aérea de la Marina) que dificultan la comparación entre un año y el siguiente. El crecimiento del Departamento Colonial es más interesante porque es puramente administrativo. En este caso las cifras son las siguientes:

Año	1935	1939	1943	1947	1954
Personal	372	450	817	1139	1661

Antes de indicar la tasa de crecimiento, hemos de decir que durante esos veinte años las responsabilidades de este departamento no han sido constantes, ni mucho menos. Los territorios coloniales no variaron mucho ni en extensión ni en población entre 1935 y 1939. Disminuyeron considerablemente en 1943, pues ciertas zonas estaban en poder del enemigo. Volvieron a aumentar en 1947, pero desde entonces han ido disminuyendo año tras año, a medida que las diversas colonias conseguían independizarse. Sería razonable suponer que esos cambios en la extensión del imperio se reflejasen en el de su administración central. Pero basta echar un vistazo a las cifras para convencerse de que los totales de personal sólo representan las diversas etapas de un crecimiento inevitable. Y este

Cuadro 1: Estadísticas del Almirantazgo

Clasificación	Año		% de aumento o disminución
	1914	1928	
Grandes buques en servicio	62	20	-67,74
Oficiales y marineros	146.000	100.000	-31,50
Obreros de astilleros	57.000	62.439	+ 9,54
Funcionarios y empleados de astilleros	3249	4558	+40,28
Funcionarios del Almirantazgo	2000	3569	+78,45

crecimiento, aunque se relacione con el detectado en otros departamentos, no tienen nada que ver con el tamaño (ni siquiera con la existencia) del Imperio. ¿Cuáles son los porcentajes de aumento? Debemos ignorar, a estos efectos, el rápido aumento de personal que acompañó a la disminución de responsabilidades durante la Segunda Guerra Mundial. Debemos centrarnos más bien en las tasas de aumento del periodo de paz: un 5,24% entre 1935 y 1939, y un 6,55% entre 1947 y 1954. Esto nos da una tasa media de aumento del 5,89% anual, porcentaje notablemente similar al que ya descubrimos en el aumento del personal de Almirantazgo entre 1914 y 1928.

No corresponde a una obra como esta un análisis estadístico más profundo y detallado del funcionariado estatal. Esperamos, sin embargo, llegar a una conclusión provisional respecto al tiempo probable que pueda transcurrir entre el primer nombramiento de un funcionario determinado y el posterior nombramiento de sus dos o más ayudantes.

En cuanto al problema de la pura acumulación de personal todas nuestras investigaciones hasta el presente indican un aumento medio del 5,75% anual. Una vez definido este dato, ya podemos expresar la Ley de Parkinson en forma matemática: el aumento de personal de todo departamento administrativo del Estado, en época de paz, corresponderá a la siguiente fórmula:

$$x = \frac{2k^m + l}{n}$$

en la que k es el número de funcionarios que pretenden ascender mediante el nombramiento de subordinados; l es el tiempo transcurrido entre la fechas del nombramiento y la jubilación; m es el número de horas-hombre dedicadas a contestar informes dentro del departamento; y

n es el número de unidades reales que se administran; x es el número de personal nuevo que se precisa al año. Los matemáticos advertirán que para hallar el aumento porcentual, han de multiplicar x por 100 y dividir el total del año anterior (y), así:

$$\frac{100(2k^m + l)}{yn}$$

y esta cifra oscilará invariablemente entre el 5,17% y el 6,56%, independientemente de las oscilaciones del volumen de trabajo a realizar, si es que lo hay.

Por supuesto, el descubrimiento de esta fórmula y de los principios generales en que se basa carece de valor político. No se ha hecho tentativa alguna de investigar si los organismos oficiales *deben* ampliar sus plantillas. Quienes sostienen que tal ampliación es imprescindible para alcanzar el pleno empleo, tienen perfecto derecho a sostener tal opinión. Quienes dudan de la estabilidad de una economía basada en que unos funcionarios lean los informes y memorándums de otros, están también en su derecho. Quizá sea prematuro intentar en esta etapa cualquier investigación de la proporción cuantitativa que debería existir entre administradores y administrados. Admitiendo, no obstante, que una proporción máxima existe, sería posible en poco tiempo determinar mediante alguna fórmula cuantos años transcurrirán antes de que se alcance esa proporción en una comunidad determinada. La previsión de este resultado, otra vez, no tendría valor político alguno. Hemos de insistir en que la Ley de Parkinson es un descubrimiento puramente científico, inaplicable, salvo en teoría, a la política actual. No es tarea del botánico eliminar las malas hierbas. Ya basta si nos puede decir con qué velocidad crecen.