



DOCUMENTACION

CRONICA

PROBLEMAS ACTUALES DEL «CIVIL SERVICE» BRITANICO

O. Introducción

En una obra publicada recientemente, M. R. Curtis (1) afirma:

«Los Gobiernos ganan elecciones o

son derrotados, los Ministros cambian, pero el proceso de administración debe continuar, y esto es misión del Civil Service, el Cuerpo empleado en las funciones de la Administración civil. La posición de los miembros del Civil Service viene de la Corona, no pueden desempeñar funciones judiciales o políticas, son pagados con dinero votado en el Par-

(1) *Central Government. An introduction to the British System*, Pitman, Londres, 1962.

lamento y su régimen jurídico se establece por *orders-in-Council*.»

Ello nos lleva a considerar cuál es la auténtica posición que en la actualidad ocupa el Civil Service dentro del sistema administrativos inglés. Y verificar este examen a la luz de los principios que informaron el movimiento reformador de mediados del siglo XIX.

1. Origen y desarrollo

Aunque el origen del Civil Service puede ser retrotraído hasta tiempos de los anglosajones, su más importante desarrollo surgió a finales del siglo XIX, cuando aumentaron las funciones de la Administración y se introdujeron medidas reformadoras. En 1797 había 16.000 funcionarios públicos (el Servicio de Loterías contaba con doble número de funcionarios que el Ministerio de Defensa); en 1932 había 21.000; en 1871 se llegó a la cifra de 54.000; en 1914, 281.000, y hoy día, 640.000, de los que la tercera parte son mujeres.

Hasta principios del siglo XIX, el Civil Service estaba monopolizado por la influencia de un determinado estrato social. John Bright lo llamó «el feudo de la aristocracia británica». Existía un elevado porcentaje de corrupción e ineficiencia. Muchos de los escribientes eran iletrados y «como los leones de Trafalgar Square, descansaban desde las diez hasta las cuatro». Hace cien años, John Stuart Mill podía atender a sus amistades o escribir sus artículos durante las horas de trabajo en la East India Company, y Anthony Trollope proyectaba sus novelas cuando, nominalmente, trabajaba en el servicio postal. Hoy, un alto funcionario se con-

sidera afortunado si su trabajo termina a la hora oficial y puede ir a su casa despreocupado de los problemas del servicio.

INFORME NORTHCOTE-TREVELYAN

En 1854, fué editado el famoso informe Northcote-Trevelyan sobre el Civil Service. Sus más importantes recomendaciones eran:

1. Debería existir un Civil Service (por supuesto que había uno en la India, pero no en Inglaterra).
2. El ingreso se efectuaría por competición libre entre los aspirantes, y no por patrocinio de personajes influyentes.
3. Todos los exámenes serían dirigidos por una única autoridad al margen de los distintos Departamentos, y no por los mismos Departamentos.
4. No sería necesario especiales condiciones para desempeñar un puesto de trabajo.
5. Se distinguiría entre trabajo intelectual y rutinario.
6. Sería necesario un período de prueba.
7. Habría la posibilidad de ascender dentro del Civil Service.

Muchas de estas recomendaciones han sido llevadas a la práctica. El Civil Service es un auténtico Servicio, y no una serie de Cuerpos departamentales, separados unos de otros. Un individuo ingresa en el Civil Service, y no en un determinado Ministerio, y, por tanto, puede ser trasladado de un Departamento a otro. Todos son reclutados por el mismo procedimiento del examen previo. Existe un control sobre la totalidad del Civil Service a cargo del Tesoro, e indirectamente del Primer

Ministro. Los exámenes son dirigidos por la Civil Service Commission, que interviene también en el sistema de formación. Existen pruebas generales y especiales, pues un Servicio tiene desde el más intelectual al más mecánico puesto de trabajo. Existe un período de prueba; sin embargo, el número de suspendidos en dicho período es reducidísimo. Existen oportunidades para pasar de una Escala (CLASS) a otra, pero hay mucho malestar por el escaso número de los que son promovidos.

2. Estructura de la Administración

La Administración está dividida: verticalmente, de acuerdo con las diferentes funciones realizadas, y horizontalmente, de acuerdo con los diferentes niveles de trabajo. Por consiguiente, la Administración está estructurada en Departamentos, siendo cada uno competente en las materias en que consiste su actividad. El volumen de un Departamento dependerá de sus obligaciones, variando, según éstas, el número de sus funcionarios, v. g.: el Servicio de Correos cuenta con 250.000 empleados, mientras que el Tesoro tiene sólo 1.200. Todos los Departamentos tienen servicios, no sólo en Londres, sino también oficinas extendidas por todo el territorio del país. Si una nueva e importante función es incorporada a las del Gobierno, normalmente surgirá un nuevo Departamento que se haga cargo de ella.

3. Jerarquía dentro del Civil Service

Cada Departamento está dividido en *divisions* y *sections*. El Civil Service parte de la división jerárquica

del trabajo. Aparte de 71.000 funcionarios científicos de determinados Cuerpos especiales, como Inspectores de impuestos o de empresas que están confinados en uno o dos Departamentos, del nuevo Servicio Exterior y de los subalternos y trabajadores manuales, principalmente en los servicios postales y telegráficos, cuyo número es de 240.000, aproximadamente, el Civil Service está dividido en cuatro escalas (*classes*).

1.^a Typists (mecnógrafos): alrededor de 27.000.

2.^a Clerical class: En esta escala (alrededor de 180.000) se entra entre los dieciséis y diecisiete años, después de un examen, exigiéndose el Certificado General de Educación. Se desempeñan funciones como la contestación de la correspondencia, recogida de información, llevanza de los registros, etc.

3.^a Executive class: En esta escala (unos 70.000) se entra entre los dieciocho y diecinueve años, después de un examen de grado intermedio. Su función consiste en aplicar el Derecho o la política administrativa que ha sido adoptada en otros niveles. Pero su actividad se ha extendido y algunos de los funcionarios superiores de esta escala (*senior officials*) realizan tareas que encajan dentro de las propias del Administrative Class. Algunos son promovidos a esta escala, pero su número varía en cada Departamento.

4.^a Administrative class: Esta escala está formada por 2.500 funcionarios. Se entra en ella entre los veintiuno y veinticuatro años, después de un difícil examen de grado superior y una entrevista. La mayor parte de los más brillantes aspirantes provienen de las tres Universida-

des de Oxford, Cambridge y Londres. Las dos terceras partes de los candidatos han estudiado en las dos Universidades citadas en primer lugar.

Esta escala está dividida en siete grados:

1. Permanent secretary; que es la cabeza administrativa del Departamento, algunas veces conocido bajo el nombre de *Under-Secretary of State*. Es el primer asesor del Ministro y también responsable de la eficiencia de la actividad de todo el Departamento.
2. Deputy secretary; que puede estar encargado de un número de divisiones, y normalmente en contacto directo con el Ministro acerca de la marcha de dichas divisiones.
3. Under-secretary; encargado de un grupo más reducido de divisiones.
4. Assistant secretary; encargado de una división competente en una especial y determinada función.
5. Principal; encargado de una sección.
6. Assistant principal.

El Administrative class, «los mejores cerebros del Civil Service», es competente en la totalidad de los asuntos del Departamento; en los problemas de la política ministerial; asesoramiento del Ministro en los asuntos del Gobierno; redacción de las respuestas a la correspondencia, obteniendo información para contestar a las preguntas formuladas en el Parlamento; y ayuda al Ministro para la preparación de nueva legislación. Sus miembros representan al Ministro en sus negociaciones con Gobiernos extranjeros, otros Departamentos, intereses exteriores y el público en general.

4. Crítica al sistema actual

La eficiencia de la totalidad del Civil Service depende de la visión, habilidad y capacidad directiva de su Administrative class.

Se ha criticado el actual sistema por las siguientes razones:

- 1.^a La mayor parte de los funcionarios, o han sido educados en escuelas públicas, o en Oxford o Cambridge, poseyendo, por tanto, una limitada experiencia social.
- 2.^a Existe una «super-devoción» del precedente y una confianza desmedida en la costumbre introducida.
- 3.^a Existe demasiado formalismo.
- 4.^a Existe una auténtica falta de buena voluntad para aceptar responsabilidad, conocida con el nombre de «hacer correr el gamo».
- 5.^a La rigidez en las normas establecidas, la organización ineficaz y el automático sistema de antigüedad, pueden entorpecer la eficiencia.
- 6.^a El poder del Civil Service ha crecido de tal modo que hoy día ejerce un inmenso control sobre la totalidad de los asuntos públicos.

Muchas de estas críticas son acertadas, pero otras se han formulado erróneamente, por comparar a menudo la empresa privada con la Administración pública. El hecho de que los miembros del Civil Service trabajen bajo ciertas reglas políticas y directrices con las que no pueden interferirse, y que la naturaleza de su actividad implique imparcialidad, igual trato para todos, precisión y exactitud, producirá una más cuidadosa, pero una más lenta actividad que la normal en el mundo de los negocios privados.

5. Sugerencias para la Reforma

Ciertas iniciativas han sido formuladas teniendo en cuenta que han aumentado las funciones del Gobierno, y que hoy día existe una gran intervención en la vida de los ciudadanos. Estas sugerencias son:

1.ª La posibilidad de entrar más tarde en el Civil Service.

2.ª Nombramientos temporales de personas experimentadas que pueden servir por un período limitado de tiempo, volviendo, una vez concluido, a sus primitivas ocupaciones.

3.ª Un período de auténtica formación después de entrar en el Civil Service.

4.ª Un más intenso conocimiento de problemas sociales y económicos.

5.ª Un mejor sistema de ascensos.

6.ª Un período obligatorio para investigar y estudiar problemas relacionados con la Administración pública de otros países.

6. Relaciones entre el Ministro y el Civil Service

«Determinar la política—se ha dicho— es función de los Ministros. Pero una vez que la política se ha fijado, es innegable competencia del Civil Service conseguir realizar esa política con toda energía y buena voluntad.» El Ministro es un político, normalmente sin experiencia en la administración de los problemas particulares del Departamento. Pero él debe decidir la línea política general; él será capaz de ver la totalidad de los problemas del Gobierno, y será capaz de valorar y distinguir lo que es políticamente posible de lo administrativamente factible.

El funcionario público no es ni puede llegar a ser político; no puede ser un miembro del Parlamento (MP), ni aun figurar como candidato sin dimitir previamente. La mayoría de los funcionarios no pueden pronunciar un discurso político, solicitar el ingreso en un partido, escribir un artículo político o editar un periódico político, o actuar en la comisión de un partido. Son controlados, tanto en estas como en otras materias de disciplina, por el Estatuto, órdenes del Tesoro y preceptos departamentales.

La tarea del Civil Service consiste en llevar a cabo los asuntos diarios del Gobierno, de acuerdo con los principios generales sentados por la Ley. No sólo son responsables de la ejecución y cumplimiento de las disposiciones vigentes, sino que deben considerar cuándo son convenientes cambios en lo reglado, y efectuarlos a través del sistema de la legislación delegada. Son responsables de facilitar al Ministro información suficiente para que pueda contestar a las interpelaciones en la Cámara de los Comunes. Son competentes para redactar los proyectos de *Bills*, las consultas con intereses exteriores afectados, procurando adivinar todas las posibles objeciones y críticas del Parlamento.

El Civil Service debe proporcionar al Ministro la debida información para que éste tenga un rápido y detallado conocimiento del asunto antes de adoptar una decisión. Los funcionarios actúan como asesores del Ministro tanto en la preparación de decisiones generales como en los problemas corrientes.

7. «Hombres de Estado disfrazados»

Por su gran experiencia y conocimiento de los asuntos de sus Departamentos, los funcionarios públicos pueden tener más influencia en la preparación de las decisiones y en la formulación de la política que la permitida en teoría. La política del Departamento se construye a base de un conglomerado de decisiones individuales, cada una de las cuales llega a constituir un precedente.

Por esto se ha llegado a decir que los funcionarios públicos son realmente «hombres de Estado disfrazados», y que no hay nada tan parecido a un títere como un Ministro en las manos de sus funcionarios.

Un eminente abogado se ha quejado de que «los funcionarios están como hipnotizados por los ojos del poder y la política, contando con la discreción de los administrados, ya que aquéllos tienen el poder de influir en la final y decisiva resolución ministerial».

8. Peligros

Curtis señala los siguientes peligros debidos a la posición que en la actualidad ocupa el Civil Service:

1. Ahora que las funciones del Civil Service se han extendido más allá de la simple defensa del Derecho y el orden, y que sus miembros han aumentado en número y se han dispersado territorialmente, existe el temor de que su vieja tradición de imparcialidad e incompatibilidad pueda desaparecer.

2. Por otra parte, las malas relaciones existentes entre el Administrative class y los funcionarios del Cien-

tific Civil Service pueden resultar perjudiciales: para los primeros, porque rara vez estarán al corriente de los adelantos científicos alcanzados; para los segundos, porque sufrirán bajo la creencia de poseer un *status* inferior, y, por consiguiente, intentarán convertirse en funcionarios del Administrative class.

3. Otro peligro consiste en el excesivo trabajo con que se ha sobrecargado a la máquina del Gobierno, no debiendo extrañar que de vez en cuando se derrumbe. Esto explica que la máquina dirigida por el Civil Service algunas veces funcione cometiendo errores.

9. Imparcial e incorruptible

Se ha dicho que el Civil Service está usurpando indebidamente las funciones de los políticos, pero que desprecia el poder que tiene el político. Un Ministro depende, en cuanto a información y sugerencias, de sus funcionarios, que justamente con la presión de la opinión oficial pueden influir en la claridad del juicio que él formule y en la naturaleza de las acciones que decida. Salvo que posea la debida firmeza de carácter, astucia y perspicacia, se convertirá en un simple portavoz de su Departamento.

Los funcionarios proponen, pero es el Ministro quien dispone y no permitirá que una política le sea impuesta. Realmente, los funcionarios reconocen esto: ellos intentan prevenir al Ministro de lo que consideran un paso en falso. Pero si él hace caso omiso de su advertencia, entonces los funcionarios le enseñarán cuál es el mejor camino dentro de la senda que él ha escogido. Lo que se

desea no es un Civil Service más débil, sino unos Ministros más fuertes.

Aunque los funcionarios son tachados a menudo de burócratas, su poder no es ilegal, ni forman un grupo separado con sus propias reglas. Los funcionarios deben sentirse libres para dar imparciales y sinceros informes a sus Ministros, y no temer que cada acción que ejecutan va a ser cuidadosamente observada, teniendo, por tanto, que preocuparse de preparar la defensa de su propia actividad.

Una de las principales características del sistema político inglés es la superior categoría intelectual y carácter del Civil Service; su excelente «espíritu de Cuerpo»; su buena voluntad para ayudar de una manera imparcial a Ministros de cualquier temperamento e ideas políticas.

10. Otros funcionarios públicos

Los funcionarios científicos del Civil Service quedan fuera de su común estructura jerárquica. Su *status* inferior, su inadecuada situación y sus bajos sueldos han causado a menudo profunda insatisfacción. Estos funcionarios se sienten ignorados a causa de lo poco que se les consulta y del poco uso que se hace de sus conocimientos científicos y técnicos. La actitud del Administrative class hacia estos funcionarios llega a límites tan ridículos, que en un Departamento los miembros de esta escala usan un guardarropa que está prohibido a los funcionarios del Cientific Civil Service.

Desde la guerra se ha intentado remediar las deficiencias de *status* y remuneraciones de los grupos profe-

sionales. Así, aunque los sueldos han aumentado y algunos relevantes científicos han sido traspasados al Administrative class, continúa existiendo el sentimiento de que «la voz de la ciencia» no es escuchada tan frecuente o intensamente como debiera serlo. Y que los funcionarios del Administrative class no han comprendido totalmente la relevancia de la información científica que se les ha suministrado. El auge del Cientific Civil Service no se ha conseguido todavía, permitiendo a los hombres y mujeres que forman parte de él (cuya competencia es elevada) hacer el mejor uso de sus conocimientos en orden a la consecución de un Gobierno científico que pueda conseguir en todos los sectores el desarrollo de las fuentes de riqueza nacionales y la promoción del bienestar social.

11. Servicio extranjero

En 1943, el Servicio Exterior fué formado por la fusión de la Oficina Exterior y Servicio Diplomático, el Servicio Diplomático Comercial y el Servicio Consular. Con ello se intentaba poner fin a las frecuentes críticas hechas al Servicio Diplomático; que sólo era reclutado entre un reducido círculo de personas que representaba más los intereses de determinado sector que los de la totalidad del país; que sus miembros no poseían los debidos conocimientos sobre los problemas sociales y económicos, y que estaban demasiado presionados en toda clase de relaciones.

Desde que los problemas económicos y financieros están tan íntimamente unidos con los políticos, y el

conocimiento de las cuestiones sociales y laborales es indispensable para formar acertados juicios en el mundo moderno, la enseñanza y formación del moderno diplomático debe ser más extensa y el Servicio Exterior representar a la totalidad de la nación.

Todos los aspirantes encuentran un único Servicio Exterior, reciben idéntica formación no sólo en idiomas o Historia, sino también en Economía y problemas de todo tipo. De esta manera un funcionario puede desempeñar cualquier puesto del Servicio, teniendo la posibilidad de alcanzar los más altos grados.

12. Control sobre el Civil Service

El control sobre los miembros del Civil Service se realiza de la siguiente manera y en los siguientes niveles:

1. Departamental: Existe una constante vigilancia de la actividad y conducta de los funcionarios públicos. Si ellos son incompetentes o ineficaces, pueden ser postergados o expulsados, aunque son raros los casos de expulsión.

2. El Tesoro: El Tesoro posee el control general sobre la totalidad del Servicio a través de su control financiero, su constante promulgación de reglas de conducta y de disciplina del Servicio, la dirección de la organización del personal y a través

de la División de Organización y Métodos.

3. Permanent Secretary del Tesoro: El es la cabeza del Civil Service, su coordinación general, guardando estrecho contacto con el Primer Ministro. Le asesora en los problemas de la administración de personal y ayuda en el nombramiento de los funcionarios superiores de cada Departamento. Pero en muchos casos su control es más moral que coercitivo. Por lo que un antiguo Permanent Secretary del Tesoro explicaba: «Como solución final, yo escribiré al Permanent Secretary del Ministro; si él no hace lo que nosotros queremos, yo le pediré que venga aquí a tomar una taza de té y tener una charla conmigo. Y si continúa obstinado con su posición y no está de acuerdo con nuestras sugerencias, se marchará de aquí habiendo ganado una taza de té y un poco de «cake».

4. Control parlamentario: Se realiza de diversas formas a través de los miembros del Parlamento, que critican al Ministro por los actos ejecutados por todos los funcionarios de su Departamento. Este sistema es tan completo como aconsejable.

5. Opinión pública: Desde que el Civil Service entra hoy en contacto directo con el público existe una auténtica restricción a su conducta impuesta por la necesidad de tener de su parte a la opinión pública.—
L. F. CRESPO MONTES.