

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

EL SERVICIO CIVIL

35.08

Síntesis del libro *The Civil Service*, de PETER DU SAUTOY (Oxford University Press. Londres, 1957, 158 págs.

I. Introducción

El autor arranca de la afirmación de que tan pronto como la humanidad empezó a crear unidades sociales superiores a la de la familia se hizo necesaria una cierta forma de regulación o administración de las mismas. Incluso en la familia, que es, desde luego, la unidad básica de que procede la comunidad, ciertos miem-

bros fueron reconocidos como líderes, y se sintió la necesidad de algún mecanismo que sirviera para asegurar que las normas de la comunidad o las decisiones de sus líderes se aplicaban. Es decir, que desde los primeros tiempos la humanidad necesitó de la existencia de servidores públicos que regulasen las acciones de la comunidad y ejecutasen sus deseos o los deseos de sus líderes.

A continuación hace una síntesis histórica del oficio público en Grecia, en Roma y, por último, resume la evolución del mismo en Inglaterra desde los tiempos de la conquista normanda hasta la aparición y auténtica existencia de un servicio civil en 1853, fecha de publicación del informe de Charles Trevelyan y Sttaford Northcote, en el que se subraya la creciente importancia de un servicio civil permanente para el país «en vista del grande y creciente cúmulo de los asuntos públicos». Concluye esta síntesis histórica con la consideración de las empresas nacionalizadas y organismos autónomos, en Inglaterra, cuyo creciente número califica como un rasgo del Estado moderno. Al manifestar que los empleados de las empresas públicas sirven al Estado, pero no son responsables directamente ante los Ministros, sino ante el Consejo de Administración, señala que la verdadera prueba de si un servidor público puede considerarse como funcionario público consiste en que sea directa y plenamente responsable de sus acciones ante un Ministro del Gobierno. Añade que tampoco son funcionarios públicos, porque no han sido nombrados directamente por la Corona ni son directamente responsables ante un Ministro los funcionarios de las Corporaciones locales, incluso cuando actúan como representantes de la Administración Central.

II. Los servicios civiles de los diferentes países

En el mundo moderno existen muy diferentes concepciones del carácter y actividades propias de un servicio civil; las razones de esto son en su

mayoría históricas, resultando sumamente difícil afirmar que un sistema particular es completamente acertado o erróneo, pues depende en parte de la tradición, el carácter y la geografía física de cada país. Un control burocrático central demasiado severo, incluso con los modernos medios de comunicación, sería poco deseable en un país de la extensión de Norteamérica, en tanto que en otro, pequeño y pobre, la centralización sería indudablemente económica y eficiente. Además, el régimen jurídico puede variar según que haya influido inicialmente el derecho romano, islámico o británico en el desarrollo del país. Una tradición tribal rígida de una autoridad central o de una Monarquía, o la tradición de una democracia local, como en Grecia, con el Estado-ciudad, o los cantones suizos, puede ser también relevante para la estructura moderna de la función pública del país.

De manera general, podemos dividir los distintos tipos modernos de la función pública en dos: aquel que existe en un país gobernado totalitaria o autocráticamente y aquél existente en una democracia o una monarquía constitucional. La distinción es tajante entre los criterios que subrayan los principios de la función pública en ambos tipos de Estado. La mayoría de los Estados democráticos intentan mantener la función pública fuera del campo político, con objeto de lograr la necesaria continuidad de la misma a pesar de los cambios de Gobierno. Un buen ejemplo de las diferencias que existen entre los varios países democráticos es la posición que ocupan la policía, los jueces y magistrados.

La Constitución y Administración francesas son mucho más legalistas

y precisas que las de Inglaterra. De ahí que el conocimiento del Derecho sea un requisito mucho más necesario para el funcionario francés que para el inglés. El funcionario público es una figura con mayores poderes en Francia que en Inglaterra. Si hemos de establecer algunas comparaciones entre las características nacionales, Francia podría considerarse como el país del pequeño burócrata. La función pública francesa sobrepasa a la británica en la esfera de la Administración local.

El sistema norteamericano, semejante al francés e inglés, tiene por objeto conseguir funcionarios públicos que respondan a los deseos del público, si bien los métodos para lograrlo son totalmente diferentes de los de aquellos otros dos países. El americano desconfía por naturaleza de las intervenciones administrativas y propende a considerar la función pública como un mal aunque sea necesaria. En Norteamérica muchos cargos públicos se proveen a través de elección. Y la política no es un obstáculo para su desempeño. Al contrario, la postura norteamericana en la materia es que el funcionario público más fiel es aquel que pertenece al partido que está en el poder. El corolario lógico es que un cambio de Gobierno significa un cambio de funcionarios, con la consiguiente pérdida de la continuidad y experiencia.

Norteamérica no es un país en el que el servicio civil esté considerado como una de las mejores profesiones. El amor a la libertad y el desdén por las intervenciones de la Administración tienden a que incluso los cargos oficiales más necesarios desagraden. De aquí, la adhesión continuada al sistema electivo de los empleados

como un equilibrio contra los peligros de la burocracia. Es más, se observa esta desconfianza por la función pública incluso en el propio Congreso.

III. El carácter y funciones del servicio civil británico

En Inglaterra, la resolución diaria de los asuntos de la nación corresponde al servicio civil, constituido por un cuerpo de funcionarios nombrados por la Corona y retribuidos con fondos aprobados por el Parlamento. Existe una descentralización de servicios considerable, con un alcance local en las Corporaciones locales, tales como los «County Councils» y «boroughs» o distritos municipales, los cuales tienen empleados propios. Una descentralización similar de funciones puede observarse en las empresas nacionalizadas, tales como los ferrocarriles, electricidad y carbón.

En Inglaterra puede definirse como funcionario a aquel que es directamente responsable ante un Ministro de la Corona y está bajo la autoridad del Parlamento. Servicios como los de Policía y la Administración de Justicia ocupan una posición especial. Los jueces y magistrados se nombran por la Corona y están remunerados con fondos públicos, pero sus actos no están fiscalizados por los Ministros ni por el Parlamento. Ninguna persona puede ser amparada cuando ha cometido una grave infracción de la ley, ni siquiera por un miembro del Gabinete. Los mismos tienen el deber impuesto legalmente de proteger a la ley contra las infracciones cometidas, ya sea por individuos de baja o alta posición social.

El servicio civil se divide en clases y grados. Hay más de un millón de

servidores civiles en Inglaterra, si bien en este número figuran incluidos unos 400.000 individuos que trabajan en los arsenales, astilleros, fábricas de aviación, etc. Estos últimos son llamados servidores civiles industriales y constituyen una categoría especial. No difieren grandemente en sus funciones de los empleados de una gran empresa comercial. Solamente son servidores civiles en virtud de que el Gobierno ha empezado a intervenir en ciertas esferas industriales. Los funcionarios no industriales, unos 600.000, se integran en varias clases. La clase «administrative» es la superior. Los «Permanent Secretaries», «Deputy Secretaries» y «Under Secretaries», que constituyen los grados superiores de la clase, están encargados de la política, funcionamiento de los varios departamentos ministeriales, asesoramiento de los Ministros, así como planear la coordinación de las actividades administrativas. Figuran después los «Assistant Secretaries», al frente de divisiones de los Ministerios, y los «Principals», que desempeñan secciones particulares. El grado inferior de la clase «Administrative» es el de «Assistant Principal», que lo integran los funcionarios de nuevo ingreso en esta clase, ya sea mediante exámenes entre graduados universitarios o promoción desde la clase «Executive». Aun cuando la clase «Administrative» constituye sólo una fracción del 1/100 de toda la función pública, es, desde luego, la más importante.

La clase siguiente es la llamada «Executive». La diferencia entre ambas clases consiste fundamentalmente en que la «Administrative» formula la política y la clase «Executive» la ejecuta. Esta distinción no es desde luego tan tajante entre los funciona-

rios «Administrative» inferiores y los superiores de la «Executive», en los que se dan a menudo, aunque en pequeño grado, la formulación de la política y su ejecución.

La clase «Executive» comprende los grados medios de la función pública y ha aumentado mucho en los últimos años. Existen cuatro grados principales. Su trabajo varía de Ministerio a Ministerio. Exige capacidad para resolver asuntos que no son totalmente rutinarios y requieren juicio, iniciativa y recursos.

Por debajo de la clase «Executive» figura la llamada clase «clerical», una de las más grandes del servicio, que comprende el 20 por 100 aproximadamente de los funcionarios. Su trabajo es de naturaleza auxiliar en lo relativo a expedientes, cuentas, archivos, etc.

Finalmente, existen los grados «junior», que comprenden a los «clerical assistants», las mecanógrafas y taquimecanógrafas, los últimos grados, pero necesarios en toda organización.

Aparte los anteriores funcionarios, que comprenden más del 50 por 100 del Servicio Civil, existen otros funcionarios que pueden agruparse de un modo amplio en clases profesionales, científicas, técnicas y clases especiales, y, por último, los grados manuales (repartidores, ascensoristas y servicio de limpieza del «Post Office»).

El servicio civil británico se divide también en servicios insulares, de ultramar y extranjero. El servicio civil insular es el mayor y más importante, ya que provee de personal a todos los Ministerios y oficinas públicas en Inglaterra. El servicio civil de ultramar está integrado por funcionarios del antiguo servicio colonial.

Existe también el Servicio extran-

jero, que provee de personal al Ministerio de Negocios Extranjeros, así como a las misiones inglesas en el exterior. Fué establecido como un servicio aislado en 1943, agrupando los servicios diplomático, consular, diplomático comercial y de información de Ultramar en Asuntos extranjeros. Este Servicio se divide en cinco ramas, de las cuales las tres primeras corresponden a las ramas principales del servicio civil insular, mientras que las otras dos se integran por los llamados valijeros de la Corona—encargados del transporte del correo diplomático—y los llamados ayudantes de oficina, porteros, recaderos, etc.

El control diario del servicio civil en Inglaterra corresponde a la Tesorería, cuyo Ministro es responsable de la administración de los fondos públicos del país.

El «training» de los funcionarios y lo referente a la organización y métodos del Servicio son de la competencia supervisora de la Tesorería, la cual ocupa una postura preeminente en cuanto al control y supervisión general de las actividades del servicio civil.

Este se divide en Ministerios o Departamentos, que varían en importancia y tamaño. Al frente de ellos hay un Ministro, que puede o no puede ser miembro del Gabinete, lo cual depende de la importancia de su Ministerio en cada época. Aun cuando un Ministro no forme parte del Gabinete, se le convoca al mismo cuando se van a examinar asuntos que afectan a su Departamento. Cada Ministro tiene uno o más «Parliamentary Secretaries», que le asisten en sus deberes parlamentarios y en aquellos otros similares de naturaleza política-oficial.

La organización interna de los Mi-

nisterios varía en función del trabajo. La mayoría se dividen en ramas, las cuales están a cargo de un funcionario «Administrative»; éstas, a su vez, se subdividen en divisiones y secciones.

Escocia ocupa una posición especial en lo que se refiere al servicio civil. Muchos departamentos poseen oficinas regionales en distintas partes del país. Escocia tiene su propio «Secretary of State», el cual es responsable en Escocia de todas las funciones que en Inglaterra y Gales corresponden al «Home Secretary», al Ministerio de Agricultura y Pesquerías, al de Sanidad y al de Educación.

La función pública inglesa ha tenido un desarrollo gradual, salvo en los últimos años, que se ha expandido enormemente en cuanto a personal y funciones. La consecución de una mayor eficiencia en el despacho de los asuntos públicos ha sido una preocupación constante de muchos Gobiernos.

Aun cuando a semejanza de la propia constitución británica el servicio civil británico se haya desenvuelto partiendo de principios oscuros y vagos, hoy constituye una maquinaria cuya tradición se ha copiado por otras muchas naciones.

IV. El reclutamiento y el «training»

El principio básico del servicio civil británico moderno consiste en la selección de sus funcionarios a través de una oposición libre, en la que el mérito es el único factor decisivo. El sistema tuvo su origen en el famoso informe Trevelyan, publicado hace algo más de un siglo. En él

recomendó que el reclutamiento del servicio civil fuera mediante competición y no por patronazgo. Para lograr esos objetivos, el 21 de mayo de 1855 se creó la Comisión de Servicio Civil, cuyas funciones hoy en día son las de supervisar el reclutamiento de los nuevos ingresados en la Administración mediante oposiciones libres. Dicha Comisión está compuesta por eminentes funcionarios públicos, los cuales forman una Junta, y el personal encargado de seleccionar de un modo centralizado a todos los funcionarios permanentes.

En Inglaterra el «training» formal es de poca duración. Después del nombramiento, al recién ingresado en la clase «Administrative» se le presume, en virtud de los conocimientos demostrados, que posee una mente receptiva y adiestrada, y se le adscribe a un funcionario superior. En este aspecto, el aprendizaje del funcionario tiene una afinidad con el aprendizaje en los oficios.

Sin embargo, en los últimos años ha sido mayor la atención que se viene prestando al llamado «training in-service». El servicio civil se ha dado cuenta de que nuevos métodos y nuevas ideas surgen en el mundo moderno, y que es necesario que el funcionario público conozca y esté al día.

Dado que incluso los mejores métodos de selección no pueden eliminar por completo los nombramientos inadecuados, existe un período de prueba en los comienzos de la carrera del funcionario. Si durante el mismo resulta ser inadecuado para el puesto, por temperamento o por otras razones, se prescinde de sus servicios.

V. El servicio civil y la política

Es un principio del servicio civil británico que sus funcionarios sean completamente apolíticos. Esto no significa que no puedan tener ideas políticas como cualquier otro ciudadano o que carezca del derecho al voto en las elecciones. Significa que los funcionarios no deben manifestar o dar a entender al público cuáles son sus ideas políticas. De ahí que les esté prohibida toda participación pública en la política. Están exceptuados aquellos funcionarios de los grados inferiores, que, por la situación que ocupan, sus actividades políticas no pueden comprometer al Gobierno.

Esa imparcialidad política del servicio civil contribuye a conseguir la deseada continuidad y experiencia en la resolución de los asuntos públicos. Públicamente han rendido tributos a la lealtad del Servicio Civil dirigentes del partido laborista y conservador, tales como Herbert Morrison y Anthony Eden.

El Ministro, normalmente, tiene un «Parliamentary Secretary» (un político que le representará en la Cámara de los Comunes cuando esté ausente y le asistirá en su trabajo en el Ministerio), y en algunos Departamentos importantes, como el «Foreign Office», también hay un «Secretary of State» para asistir al Ministro titular. Estos Ministros dispondrán probablemente de «Parliamentary Private Secretaries» no remunerados, es decir, miembros del Parlamento deseosos de asistirles en sus deberes parlamentarios. Cada Ministro tiene su propia secretaría privada, compuesta por funcionarios públicos regulares, y que se denomina «Private Office», cuyas funciones consisten en coordinar las visitas de:

Ministro, las entrevistas y los asuntos oficiales generales de naturaleza personal. El principal asesor del Ministro es el «Permanent Secretary», que es el funcionario público más importante del Ministerio, y cuyas tareas consisten además en asegurarse de que la política del Ministro se lleva a cabo por sus subordinados. Todos los asuntos y documentos de interés son sometidos al Ministro a través del «Permanent Secretary» y no al azar por cualquier miembro del «staff» del Ministro.

Este último es responsable personalmente de cualquier acto o negligencia de su departamento y debe responder por ello ante el Parlamento. Esta responsabilidad positiva es esencial para el ejercicio por el Parlamento de su función de crítica del Ejecutivo. Los medios normales mediante los cuales el Parlamento indaga acerca de la marcha del servicio civil son las «Parliamentary Questions» y las cartas que sus miembros escriben privadamente a los Ministros solicitando información sobre asuntos concretos.

VI. El servicio civil y el particular

Tanto en América como en Inglaterra el servicio civil no es desde luego popular, acaso porque el público es incapaz de comprender la necesaria complejidad de la organización administrativa y acaso también por el anonimato en que actúa el funcionario, pese a que aquélla se ha creado en razón del interés público. Es una característica muy humana no gustar de las organizaciones grandes, anónimas, que es lo que al público le parece el servicio civil.

Actuando con estas desventajas iniciales, es necesario que el Servicio Civil realice un esfuerzo consciente para que sus tareas sean comprendidas por la mayor parte de los particulares, y esto hasta hace pocos años no se ha intentado. La prensa tiene una función que realizar como órgano de la opinión pública, y puede utilizarse como tal por el servicio civil. Los departamentos de información y los llamados funcionarios de relaciones públicas pueden realizar una gran labor en este sentido.

VII. La evolución futura del servicio civil

La creciente intervención del Estado en todos los campos, incluso en América, la cual durante largo tiempo ha sido reconocida como la ciudadela de la empresa privada, ha significado, entre otras cosas, un incremento del número de funcionarios del Estado para atender a las necesidades de un control complejo. Esto puede representar también un aumento de los poderes e influencia del servicio civil. En algunas actividades es preferible que éstas no se sometan al control directo del Gobierno, el cual podría sentirse tentado a influir indebidamente en esferas inapropiadas. De este modo van apareciendo nuevos órganos, no sometidos al control ministerial directo, las llamadas empresas públicas. La «British Broadcasting Corporation» es uno de los primeros ejemplos.

Tales organismos se crean mediante Ley o patente real, en las cuales se definen sus amplios poderes, res-

ponsabilidades, métodos de actuación y relaciones con el Ministerio respectivo. El órgano rector es nombrado por el Gobierno, pero sin que formen parte del mismo Ministros en activo o funcionarios públicos; el Consejo normalmente está compuesto por re-

presentantes de los diversos intereses bajo un Presidente. El Ministro, aunque no es responsable ante el Parlamento de todas las actividades del organismo, puede ser interrogado sobre la política general, aunque no en todos los casos.—G. LASO VALLEJO.