



DOCUMENTACION

C R O N I C A S

MINISTROS, FUNCIONARIOS Y MIEMBROS DEL PARLAMENTO EN INGLATERRA

1. Introducción

Una de las innegables ventajas del sistema de selección para ingreso en la Administración civil del Estado, consistente en acreditar la formación y competencia necesarias del aspirante a través de determinadas pruebas, es la creación de un cuerpo de funcionarios técnicos desprovistos, en principio, de cualquier implicación política y por lo tanto no tributarios a las directrices de ningún partido.

En Inglaterra este método ha ori-

ginado la aparición dentro del *Civil Service* de auténticos grupos de presión imposibles de ser eludidos cuando llega el momento de adoptar no sólo una decisión administrativa, sino también política.

2. Un curioso símil

Frank Dunnill, en su obra *The Civil Service: Some human Aspects*, aludía al irrespetuoso pero acertado parecido que algunos han encontrado entre los diversos Departamen-

tos ministeriales que constituyen la Administración pública de un país, y una manada de elefantes que caminan, más o menos, en la misma dirección.

La marcha del paquidermo depende de muchas y variadas circunstancias, pero principalmente de la pericia y destreza de su conductor y de la actividad desarrollada por un elevado número de servidores encargados de limpiar de obstáculos el camino que ha de recorrer el animal. Tampoco se puede prescindir de un factor esencialísimo: el peso del propio elefante. De ahí que sea necesario para conducirlo una persona experta y competente. Deberá tener mucho cuidado con las bruscas reacciones del animal para evitar ser lanzado por la trompa. Asimismo, responderá también de los daños que ocasione el preboscideo, y en el supuesto de que éstos sean numerosos y por lo tanto sintoma de que su conductor no sabe dirigirlo, aconseja el autor que lo mejor que podrá hacer es desmontar del elefante y ceder el puesto a otro más idóneo.

3. Limitaciones en la función directora

Pero el conductor, aunque haya de responder de la actuación del paquidermo, no tiene plena libertad para guiarlo.

Así, un Ministro no puede ordenar a su antojo la actividad de su Ministerio, aunque sea el único responsable ante el Parlamento de su actuación.

En primer lugar, existe una limitación natural, inherente a la imposibilidad de tener un exacto y deta-

llado conocimiento de todos los aspectos de la conducta de su Departamento. La extensión actual de la actividad ministerial impide la total supervisión de quien, llegado el caso, ha de responder de ella.

Pero en segundo lugar, existe una serie de dificultades formales dignas de ser tenidas en cuenta:

— De tipo financiero: ya que tanto el presupuesto solicitado como los gastos una vez efectuados, quedan sometidos a una serie de controles (*Comptroller; Auditor General; Public Accounts Committee*) que garantizan la adecuada y efectiva inversión de los fondos públicos.

— De orden interno: ya que un Ministro no tiene plena libertad para efectuar en el seno de su Departamento ciertos nombramientos, sin previa consulta con el Primer Ministro asesorado por el *Permanent Secretary* del Tesoro, v. g., el de *Permanent Secretary* de su propio Ministerio.

— En el aspecto legislativo: por cuanto que los proyectos deben ser informados preceptivamente por el *Legislation Committee* del Gabinete y por el Gabinete mismo.

— De tipo político: ya que su actuación está a veces condicionada a las presiones de su propio partido, a las pretensiones de su distrito electoral, o a la posición que mantiene la prensa respecto a su conducta al frente del Ministerio.

4. Relaciones entre el Ministro y sus funcionarios

Lo mismo que el conductor del elefante es ayudado en la dirección del animal por gran número de servidores que caminan junto a él, un

Ministro cuenta con equipos de asesores políticos o técnicos que le ofrecen los elementos de juicio necesarios para una acertada decisión.

Los primeros son el *Parliamentary Secretary* y los *political advisers*, o meros asesores políticos. Los segundos suelen ser los propios funcionarios públicos.

Esta consulta diaria entre el Ministro, que normalmente está adscrito a un partido político, y los funcionarios, que por su formación, y no de una manera innata, están desvinculados de dichos partidos, es una de las características más importantes de la vida pública inglesa.

Sobre dichos contactos, F. Dunnill, en la obra antes citada, formula las siguientes observaciones:

1.^a Que dichas relaciones, al no estar regladas y desenvolverse en un plano completamente informal, son de una sinceridad eficacísima para la buena marcha del Departamento.

En ellas son de tener en cuenta factores de tipo humano, tales como las dotes de persuasión y la prudencia.

Estos factores han de darse en ambos términos de la relación, pero sobre todo en el funcionario para evitar «ser lanzado por la trompa del elefante».

Por supuesto que sus asesoramientos, dado el carácter informal de los mismos, no tienen efectos vinculantes, pero el Ministro no deberá prescindir de ellos, pues son fruto de una más dilatada experiencia en la actividad del Departamento.

2.^a Ahora bien, en el supuesto de que un Ministro prescindiera arbitrariamente del asesoramiento ofrecido por alguno de sus funcionarios, la posición ocupada por éste nunca es desairada. Incluso tiene diversos me-

dios a su alcance para presionar aún sobre el Ministro y conseguir que su criterio sea tenido en cuenta. Contará, por supuesto, con el apoyo de sus compañeros dentro del mismo Departamento; pero también contará con el de otros que ocupan puestos-clave en la Administración (Tesoro, Comisiones interministeriales), que cooperarán decididamente para que la decisión que ha de adoptar el Ministro sea conforme con el asesoramiento ofrecido por su compañero.

La ventaja que tiene el funcionario sobre el Ministro es que al no ser una figura pública, no está sujeto a las exigencias del programa parlamentario, y por lo tanto cuenta con mucho más tiempo que éste para dedicarse al estudio de la actividad departamental. Contará, sin duda alguna, con una mayor experiencia y competencia que el propio Ministro sobre los problemas que diariamente plantea la actividad del Ministerio. Y su titular, aunque quisiera, no podrá prescindir de tan valiosa ayuda.

5. Consecuencias de la potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria, en principio instrumento al servicio del poder político de un Ministro, se ha ido convirtiendo en un eficaz medio de presión para los funcionarios.

En teoría es el Ministro a quien compete su exclusivo ejercicio, pero necesariamente tiene que delegarlo en sus asesores técnicos, esto es, en sus funcionarios.

El objetivo de una disposición administrativa puede surgir (y de he-

cho así ocurre en la mayoría de los casos) en el seno del partido político. Pero cuando es promulgada a veces resulta difícil encontrar puntos de contacto con la causa que la motivó.

Un Ministro, por supuesto, no puede atender personalmente a su redacción. Por lo tanto se limitará a exponer sus líneas generales, quedando encargado de dar forma a esas directrices un equipo de funcionarios.

Del aludido desajuste no son siempre culpables éstos, ya que en muchos casos la idea básica de la disposición les ha sido formulada de manera abstracta e imprecisa.

Luego interviene un factor de innegable existencia en la vida administrativa diaria: la tradicional costumbre, basada en el extraño temor de no «molestar» al Ministro más que para asuntos de grave trascendencia. Ello determina que no se vuelvan a pedir explicaciones o aclaraciones sobre el objetivo a desarrollar.

La situación se agrava al ser encargados de la ejecución o aplicación de los preceptos contenidos en dicha norma, funcionarios de niveles inferiores donde existe una inveterada veneración por la rigurosa, estricta y literal interpretación de lo dispuesto.

Este estado de cosas puede originar la aplicación constante de disposiciones que más que beneficiar perjudican los intereses de los administrados. Pero el administrado no queda indefenso.

¿Qué procedimiento existe para terminar con esta anomalía? Normalmente el de la cuestión promovida por un miembro del Parlamento. Pero este sistema tiene un incon-

veniente, y es que coloca de nuevo al Ministro en manos de sus funcionarios.

Supongamos que un día llega a un servicio determinado una carpeta procedente del despacho del Ministro o del *Permanent Secretary* solicitando información sobre un asunto concreto. El *assistant principal* encargado de dicho servicio la pasará a informe del *principal*, a cuyo cargo está la sección a que se refiera la materia. Este discutirá verbalmente la cuestión con el ejecutivo que, en definitiva, debería ser el más afectado por el asunto planteado. Después de este cambio de impresiones, el *principal* redactará una amplia respuesta, dando cuenta de la actuación llevada a cabo. Recibida por el *assistant secretary*, éste se encarga de darle forma, preparando un brillante informe en el que, inevitablemente, desbordará el tema exclusivo de la interpelación.

Cuando la carpeta vuelva al despacho del Ministro o de su *Permanent Secretary*, su volumen habrá aumentado considerablemente. La respuesta sucinta a la cuestión planteada por un miembro del Parlamento, y suministrada por un simple funcionario ejecutivo, ha sido adornada (¿y desvirtuada?) por los voluminosos informes de los funcionarios de niveles superiores.

De ahí que un Ministro tiene que poseer la perspicacia necesaria para valorar en su justa medida todos los datos suministrados, apartando los inútiles, hasta hallar la pura y simple respuesta. Con ella preparará la contestación, pero lo que es más importante, también adoptará una decisión en el seno de su Ministerio.

De todo ello se desprende que el procedimiento señalado de la carta

dirigida por el miembro del Parlamento al Ministro o de la interpe-lación formulada a éste en el Parla-mento, no conseguirá un cambio radical en la política seguida por el Departamento; pero sí originará la reconsideración de la práctica admini-strativa diaria, con la adopción de criterios más adecuados para casos futuros, acercando la aplicación de la disposición a su primitiva fina-lidad.

Incluso si el Ministro posee la ha-bilidad suficiente se le habrá pro-porcionado un camino para exponer ante el Parlamento las dificultades administrativas que lo impiden lle-var a cabo una determinada acción política.

De todo esto también se desprende que un miembro del Parlamento gaste hoy día gran parte de su tiempo, actuando como una especie de «ins-pector del bien común», al dirigir cartas a los Ministros respectivos sobre asuntos concretos.

Si las disposiciones promulgadas y aplicadas por un Ministerio causan demasiadas molestias o perjuicios a los administrados, las cartas de los miembros del Parlamento y las interpe-laciones parlamentarias llegarán en cantidad tal que obligará al Ministro a revisar la actuación crítica-da; primero, a nivel del servicio donde suceda la anomalía, y luego, a nivel ministerial.

Puede ocurrir que en la cuestión planteada existan gran número de intereses presionando en distintas direcciones, y el Ministro no se atre-va a adoptar una decisión y retrase la contestación solicitada. Pero en-tonces existe el peligro de que el problema pueda complicarse: lo más seguro es que se desencadene una campaña de prensa que originará

que la cuestión planteada sea reco-gida por la oposición oficial. Enton-ces el Ministro se verá acosado por todos lados y no tendrá más reme-dio que formular una respuesta ex-tensa, en la que deberá explicar y ofrecer una exposición íntegra y exacta de todos los problemas rela-cionados con la pretensión plan-teada.

Por eso, los funcionarios deben poseer la perspicacia y experiencia necesaria para predecir qué asunto puede trascender oficialmente al Parlamento, y, por tanto, conviene que sea resuelto en primera instan-cia con una simple medida de orden interno.

6. Funcionarios y miembros del Parlamento

En el apartaño anterior hemos es-tudiado unos contactos, indirectos, por supuesto, entre funcionarios y los miembros del Parlamento, en los que su posición respectiva aparece enfrentada en el inquisitivo proce-dimiento de la interpe-lación al Mi-nistro.

Pero existe otra clase de relacio-nes que se desarrollan a espaldas del titular del Departamento, y que pueden llegar a convertirse en un poderoso obstáculo para la puesta en práctica de su programa político.

Normalmente estos contactos son personales y se producen entre los miembros del Parlamento y aquellos funcionarios de niveles donde se adoptan diariamente decisiones de relativa trascendencia (*assistant se-cretaries*). Con ellos se cambian puntos de vista y se influye recípro-camente en el respectivo campo de actuación: los miembros del Parla-

mento conseguirán decisiones administrativas que redunden en beneficio de su distrito electoral, con el lógico aumento de su prestigio con miras a las futuras elecciones. Los funcionarios obtendrán posturas favorables a la gestión que su respectivo servicio realiza a través de los miembros del Parlamento que intervienen en los *advisory committees* y *Royal Commissions*, que, periódicamente, investigan la actuación de determinados sectores de la Administración pública.

Con ello puede conseguirse, de un lado, decisiones acertadas, y de otro, que las investigaciones no obstaculicen ni entorpezcan la marcha de determinado servicio. En ambas direcciones se logra un aumento en la eficacia de la gestión pública.

Por desgracia, estos contactos informales entre el legislativo y los servidores de la máquina ejecutiva no son lo suficientemente continuos. F. Dunnill afirma que «habitantes de esos dos mundos rara vez se encuentran».

Por otra parte, también sería peligroso para el conductor del elefante que existiera una constante e íntima relación. En este supuesto podría suceder que los servidores que le acompañan, lejos de limpiar el camino de obstáculos los fuesen colocando, entorpeciendo la dirección del animal. Tampoco es deseable que un Ministro se vea constantemente presionado por las uniones entre los miembros del Parlamento y sus propios funcionarios, impidiéndole llevar a cabo una determinada política ministerial.

Claro es que siempre contará con medios para defenderse de este tipo de presiones, como son la prensa, los sindicatos y su propio partido.

El elefante caminará acertadamente cuando ambas fuerzas estén en equilibrio.

7. Desconcentración de funciones y «canales de influencia»

¿Cuál ha sido uno de los principales factores determinantes de la aparición de estos contactos directos entre los niveles inferiores del Parlamento y la Administración?

¿Por qué los miembros del Parlamento desean mantener relaciones personales con los funcionarios públicos?

Sin duda alguna la razón de todo ello ha sido la desconcentración de funciones; esto es, la posibilidad de que los miembros del *Administrative Class* decidan diariamente sobre materias de indudable trascendencia.

Su posición ya no es la de meros transmisores de las decisiones del Ministro. No adoptan un papel puramente pasivo, sino que actúan como auténticos dirigentes. A ellos incumbe la trascendental misión de encajar la política en los actos administrativos diarios. Sus decisiones no son simplemente extensiones de las del titular del Departamento a escala reducida, sino que gozan de completa autonomía.

El volumen diario de estas decisiones que, remota y ocasionalmente están sujetas a revisión, determinan su trascendencia. La figura del mando intermedio en Inglaterra (*Assistant secretary*) adquiere dimensiones fabulosas.

Respecto al Ministerio para la Alimentación, su *Permanent Secretary*, sir Henry Hancock, hizo las siguientes declaraciones ante la Ro-

yal Commission on the Civil Service:

«Funciones tan trascendentales hoy día como la planificación, estudio, coordinación, contacto con otros Departamentos son desempeñadas por *assistant secretaries*. Algunos asuntos los elevan al Ministro, al *Permanent Secretary*, al *Under Secretary*, a quienes, en principio, puede corresponder la competencia, pero en la mayoría de los casos resuelven ellos por sí mismos. Y es de hacer constar que, aunque esta desconcentración se haya llevado a cabo principalmente por razón de volumen de trabajo, ha sido factible gracias a la formación y competencia de dichos funcionarios.

Principalmente se ha efectuado en el mencionado nivel (*assistant secretary*), reforzándole con un adecuado equipo de funcionarios administrativos, ejecutivos y técnicos.

Esto implica, desde luego, aumentar la responsabilidad de dichos funcionarios. Estos, antes de tomar una decisión, pueden consultar con sus superiores. Normalmente sólo lo hacen cuando se trata de asuntos excesivamente complicados o que afectan a la política de otros Departamentos. Y ello por dos razones: por conseguir una superior unidad de criterio en la resolución de estos asuntos y para tener informado al Jefe.

Es una falta tan grave no consultar en un caso importante como hacerlo en los de escasa trascendencia. El saber discernir la importancia de los asuntos, desde luego es un arte. Un arte en el que intervienen el sentido común, la experiencia y un especial instinto que se va adquiriendo a través de los años de servicio.»

8. Los «canales de influencia» del Ministro

La influencia de un Ministro competente, sin duda alguna, se extenderá más allá del círculo de personas que le rodean, si tiene la pericia necesaria para hacer de éstos conductores de sus actitudes y opiniones.

¿Quiénes son los que normalmente actúan como «canales de influencia»? Principalmente el *Permanent Secretary* y los *Deputy secretaries*, pero también se señala la figura del *private secretary*.

Corrientemente, éste es un funcionario joven, con categoría de *principal*. Diariamente está en contacto directo con el Ministro, al que da cuenta de todos los asuntos difíciles que tiene planteados el Departamento, recibiendo de aquél las normas a que debe ajustarse la conducta ministerial en cada caso. Es decir, que actuará como un diligente intermediario entre el Ministro, por un lado, y los funcionarios directivos del Departamento, por otro.

Muchos de los *Permanent* o *Deputy secretaries* fueron con anterioridad *private secretaries*. La experiencia adquirida en estos puestos de trabajo ofrece un caudal de conocimientos de los que un Ministro inteligente no puede prescindir.

Existen también otros «canales de influencia» para hacer llegar las consignas ministeriales hasta lo más recóndito del Departamento, tales como los *assistant secretaries* y los *principals*; ahora bien, son menos frecuentes. Se puede decir que en estos niveles el Ministro es un mero nombre en la prensa diaria, que es juzgado más por sus discursos políticos

que por su capacidad como administrador al frente del Ministerio.

Es curiosa esta coincidencia, y conviene llamar la atención sobre ella, que en el mismo nivel en que comienza a hacerse efectiva la desconcentración de funciones (*Assistant secretary*), se deje de actuar como «canal de influencia» de las órdenes del Ministro.

¿Significará esto una imposible convivencia entre la actuación política y la actuación administrativa?

9. El Ministro y los ejecutivos

Por último, vamos a analizar las esporádicas e infrecuentes relaciones que pueden surgir entre el Ministro y sus *officials*.

Pensemos en el caso de que un compañero de Gabinete, o sencillamente un correligionario político, se interese por determinado asunto. El Ministro pedirá que se le informe, quedando encargado de ello un funcionario de nivel inferior. Después, este informe será retocado por sus inmediatos superiores, pero cuando llegue al Ministro rara vez llamará personalmente al *official* relacionado directamente con la cuestión. Normalmente se limitará con escribir al margen del informe «sí» o «no», o «conceder lo que pide», o «cuidado con este asunto».

Lo corriente es que el Ministro prefiera garabatear los márgenes de informe antes que tener una discusión informal con los funcionarios competentes en la cuestión. Y ello no es por razón de jerarquía, sino por falta material de tiempo para estas entrevistas.

Esto ocasiona que las contestaciones a los asuntos interesados vayan redactadas en un lenguaje frío del que nunca se le hubiese creído capaz, y que son tan mal recibidas como inesperadas. Pero un Ministro no puede redactar personalmente todas sus cartas. Necesariamente ha de delegar este tipo de contestación en sus funcionarios ejecutivos. Le gustaría, pero no puede, disfrazar el hecho de que las cartas que firma diariamente no son auténticamente suyas.

Queda una vez más el Ministro en manos de sus funcionarios, esta vez pertenecientes a niveles inferiores del *assistant secretary*. Pero ello es inevitable. Los departamentos son demasiado grandes, sus actividades demasiado extensas, el número de sus funcionarios demasiado elevado. No es culpa de nadie. Es una consecuencia de las tareas que ha asumido el moderno Estado y de la complejidad del ritmo de vida actual.

Por supuesto que en estos casos el funcionario no quiere «boicotear» la actuación del Ministro. Sencillamente le expone la realidad con la crudeza que sucede en su nivel. El camina junto al elefante y ve de cerca los pasos que da el animal. Comunicárselo al conductor, si es que son desacertados, puede ser molesto, pero es su obligación. De esta manera, él, desde arriba, podrá recificar la marcha del paquidermo.

F. Dunnill llama la atención sobre el deber que incumbe al funcionario de decir a sus jefes, en ocasiones, cosas que no quisieran oír. «Es un deber—dice—que no se puede eludir, si se quiere tener un barato, eficiente y humano *Civil Service*.»
LUIS FERNANDO CRESPO MONTES.