

EL INFORME FULTON *

35.08(42)

Por ALBERTO LOPEZ HERCE

Sumario: I. La inadecuación administrativa.—II. Las propuestas.—III. Comentarios al informe.

EL 26 de junio pasado fue presentado al Parlamento británico el «Informe Fulton» para llevar a la práctica una radical reestructuración de la función pública. Sucedió en menos de un mes al «Informe Donovan», de parecida intencionalidad respecto a los sindicatos, estamentos ambos sumamente criticados en los últimos tiempos; éstos por atribuirseles estar arruinando al país y aquéllos por considerarse lo están rigiendo (*ruining* y *running*, respectivamente), según juego de palabras aparecido en el *Daily Mirror* del día 27 siguiente. Ahora bien, mientras el «Informe Donovan» no pasa de un simple «blanqueo de fachada» del que no cabe esperar grandes refor-

* Conferencia pronunciada en el VIII Curso sobre «Europa en el mundo actual», organizado por el Seminario Central de Estudios Europeos del Movimiento en la Universidad Internacional «Menéndez y Pelayo», de Santander.

mas, el «Fulton», que aboga por una reorganización revolucionaria, mereció del primer ministro su apoyo más efusivo con la declaración de que el Gobierno se proponía adoptar inmediatamente las más importantes propuestas por él sugeridas. Confirmó tales manifestaciones la convocatoria el 1 de julio de una reunión de trabajo en la residencia de Mr. Wilson de las más destacadas personalidades de la Administración civil del Estado y representantes sindicales de las diferentes «Unions» de funcionarios—cuyas reacciones respecto al informe distaban mucho de ser unánimes— con el flamante ministro para el «Civil Service»—lord Shackleton, paymaster general— y el jefe del servicio—sir William Armstrong, secretario permanente de la Hacienda pública—uno de los más decididos abogados de la reforma.

El comité presidido por lord Fulton, vicescanciller de la Universidad de Sussex, fué designado en 1966 para estudiar la situación de la burocracia británica, analizar sus estructuras y proponer soluciones para colocarla al nivel de las necesidades actuales. La investigación—que incidentalmente ha costado al erario público la suma de 51.854 libras—corrió a cargo de sus doce miembros (1), pero se señala como decisivo inspirador y artífice, tanto de ella cuanto de las conclusiones del informe al doctor Norman Hunt, amigo personal del primer ministro. Los resultados obtenidos serán publicados en cinco volúmenes, de los cuales, el primero—que acaba de salir a la luz—, comprende el informe propiamente dicho, y los siguientes recogerán detalles estadísticos, así como propuestas y opiniones de carácter económico, social y jurídico de los distintos sectores de la administración.

El «Civil Service» británico, modelo que ha inspirado a otras administraciones en todos los continentes, se tipificaba por su incorruptibilidad, imparcialidad y su exclusiva dedicación al bien común. El doctor Laso Vallejo, en su magistral estudio *La función pública en Inglaterra*, caracteriza al funcionario británico por su tradicionalismo—con sus imperativas secuelas del precedente y de la expe-

(1) Lord Fulton, especialista en Educación; sir Norman Kippings, ex director general de la Federación de Industrias Británicas; sir Philip Allen, subsecretario permanente del Ministerio del Interior; Mr. W. C. Anderson, secretario general de la Asociación de Funcionarios de Gobierno Nacional y Local; sir Edward Boyle, portavoz de la Oposición en materia de Educación; sir William Cook, científico nuclear al servicio del Ministerio de Defensa; sir James Dunnet, subsecretario permanente de este último ministerio; doctor Norman Hunt, miembro del «Exeter College» de la Universidad de Oxford; Mr. Robert Nield, ex asesor económico del Ministerio de Hacienda; Mr. Robert Sheldon, diputado laborista; lord Simey, profesor de Ciencia Social de la Universidad de Liverpool, y sir John Wall, subdirector de Correos y Telégrafos.

riencia—, su pragmatismo—eficacia y rendimiento como principios de administración—, su neutralismo político y su exención de responsabilidad personal, que es asumida ante el Parlamento por el jefe del departamento correspondiente. Paradójicamente, tales características han venido siendo objeto durante la pasada década de la más severa crítica, cuando no del ridículo («Compartimos con las suegras el primer puesto», decía lord Bridges, antecesor de sir William Armstrong en la jefatura del «Civil Service»). El planfleto de Richard Crossman *The Administrators*, publicado en 1964, urgía la reforma, asegurándose que el propio primer ministro seleccionó personalmente los miembros del «Comité Fulton» (Nora Beloff, «How The Tories will deal with Fulton») para que confirmase sus conclusiones.

El «Informe Fulton» parte, para llegar al conocimiento de las realidades de la administración, de un estudio histórico, llegando a la conclusión de que aquélla se asienta sobre dos bases que, pese a ciertos cambios externos, siguen vigentes, y que son:

1.º La tradición de Administración local descentralizada, tan celosamente conservada en Gran Bretaña y de cuya mentalidad siguen apareciendo brotes, como las actuales pretensiones galesas y escocesas de autonomía administrativa. La interdependencia administrativa que exige el mundo de hoy no es viable más que dentro de la unidad, dentro de un «todo flexible e integrado» que permita lograr los «objetivos comunes», según el informe.

2.º La pervivencia del sistema «Northcote-Trevelyan», de 1853, establecido por «Order in Council», de Gladstone, en 1870, causante de un estilo y una filosofía decimonónicas que limitan notablemente la eficacia del funcionario público.

La Administración británica—como tantas otras instituciones—es, en efecto, una creación victoriana, inspirada en el principio de que el funcionario público debe ser reclutado, no por su especial conocimiento de la mecánica de gobierno, sino por su inteligencia, educación y—empleando el vocablo en el sentido que lo hace el citado doctor Laso Vallejo—aptitud «generalista». Fue lord Macaulay quien lo estableció al recomendar la reforma del «Indian Civil Service» en 1854, pero su traslación al sistema británico tuvo lugar a través del informe «Northcote-Trevelyan», que intentaba convertir la función pública en «una profesión en lugar de un trabajo» y liberarla de ser un refugio para los fracasados en otros campos de actividad. Sus pretensiones de hacer de «escolares de griego y latín una raza nueva de administradores» han sido calificadas por Anthony Sampson en su *Anatomy of Britain today* de una «mezcla de la lógica de Bentham con la experiencia china». Sin embargo, la reforma fue

decisiva, lográndose una profesión inteligente, con igual dedicación que cualquier otra, con un poderoso sentimiento de asociación y que constituyó la primera meritocracia del país, al reclutarse sus filas entre graduados de la clase media. Durante cerca de cien años, tal extracción fue la usual para la élite que compone el grado más elevado, el administrativo. Tras la primera guerra mundial se introdujo en ella el procedimiento de la entrevista—*interview*—y desde la última, el paso de un grado a otro por elección ha venido aplicándose en forma tal que ha determinado las carreras del 40 por 100 de los 2.700 que componen hoy aquella élite. Pero la esencia del «Civil Service» continúan siendo los universitarios elegidos por los «comisarios del servicio» tras los correspondientes exámenes y entrevistas. «Su dogma central es que la administración es un arte que puede ser aplicado a todo, y cualquier funcionario puede pasar de la noche a la mañana de la dirección de una cárcel al fomento de las exportaciones». (Sampson, obra citada.)

I. La inadecuación administrativa

Planteado así el problema y aceptada la necesidad de un cambio fundamental en las estructuras de la función pública, el «Informe Fulton» señala con gran rigor crítico—y un cierto «academicismo», que se imputa al doctor Hunt—seis puntos, a los que considera causa de la actual inadecuación administrativa. Son:

1.º El servicio continúa basado en la filosofía del «generalista»—«aficionado», vocablo que más emplea para designarlo—crítica dirigida especialmente contra la clase administrativa a la que atribuye, lo que en claro castellano sería «no saber lo que se trae entre manos». El «generalista» hoy es la causa de los mayores daños administrativos, tanto por su movilidad en los destinos cuanto por su falta de preparación técnica.

2.º El actual sistema de «clases»—47 generales y más de 1.400 departamentales—impide la eficacia de la función pública. Cada funcionario se integra en una clase particular; su pertenencia a la misma determina sus perspectivas profesionales—ya que la mayoría tiene su estructuración propia—así como el campo de actividad en el que puede ser empleado; existe, se admite, cierto movimiento entre las clases, pero un sistema de división tan rígido conduce al establecimiento de fastidiosas formas de organización, condiciona la adaptabilidad del servicio a nuevas tareas, impide el mejor uso

del talento individual, contribuye a la injusticia en los ascensos y cierra a los más aptos el acceso a los cargos directivos.

3.º Los miembros de la clase especialista no alcanzan a menudo las responsabilidades, autoridad y oportunidades que merecen.

4.º Muy escasos funcionarios, debido principalmente a su inadecuada formación, están capacitados para el desempeño de la función de gerencia —*management*— que se les encomienda.

5.º Existe poco contacto entre el servicio y el resto de la comunidad.

6.º Finalmente, deja también mucho que desear la estructuración del personal, insuficiente e indebidamente planificada, con excesiva movilidad entre puestos totalmente inconexos—llevada a menudo a cabo sin consideraciones de preferencia o aptitud—y sin aliciente o apremio para la iniciativa individual y la eficacia probada. La mayoría de los ascensos, especialmente en las clases inferiores, depende de la antigüedad.

El aspecto PERSONAL que abordan los seis puntos anteriores puede —como ha sido hecho por todos los comentaristas— resumirse en la censura al funcionario público por su falta de preparación técnica y de profesionalismo. Lord Simey, profesor de Ciencia Social en la Universidad de Liverpool y uno de los miembros del comité, hizo insertar en el informe una enmienda encaminada a paliar esta crítica, reconociendo las cualidades y logros del «Civil Service» y señalando que las necesidades de la Administración pueden atenderse mediante la natural evolución del sistema actual, sin que sea preciso, en absoluto, una reorganización revolucionaria. De todas las reacciones producidas por el informe, tal vez sea ésta la más negativa, ya que las de los representantes sindicales de las «Unions» que encuadran a los funcionarios se limitaron, en su mayor parte, a censurar «sus muchos juicios superficiales» («Civil Service Clerical Association») sus «generalizaciones insustanciadas» («Civil Service National Whitley Council») o a precisar que «alguna de las críticas del informe estaba justificada» («Institution of Professional Civil Servants»). Sólo la «Association of Firms Division Civil Servants» —cuyos sindicatos han sido los más vapuleados— declaró beligerantemente que «la clase administrativa había hecho maravillas durante muchos años con una máquina oxidada de gobierno», poniendo probablemente el dedo en la llaga, pues, como apunta Ian Trethowan («Fulton's Questions for Politicians», *The Times* del 27 de junio), «la mayor censura debe recaer en los políticos», en cuya mano estuvo siempre la posibilidad de poner al día el «todo» de la estructura gubernamental.

En el aspecto ORGÁNICO, la inadecuada planificación de los ser-

vicios ha dado lugar a una organización de aluvión, basada en el principio de que una división del trabajo idónea dependía de la clara separación entre la labor intelectual y la de rutina, con sus naturales corolarios de reclutamiento, formación y empleo también separados. El informe mantiene que tal principio no tiene validez hoy, pues no se acomoda con las nuevas tareas que impone la Administración actual. La separación de funciones agarrota la máquina administrativa, borra la responsabilización y el ejercicio de la autoridad e impide la adecuada adscripción del funcionario a los «puestos de gerencia». De la misma manera que en su aspecto personal la crítica del Informe estaba dirigida especialmente a la clase administrativa, en el estructural lo está contra el Departamento ministerial del Tesoro, del que, con la excepción del Servicio Diplomático y el Ministerio de Comunicaciones, depende el funcionario público en la Gran Bretaña.

II. Las propuestas

Todo futuro desarrollo de la función pública deberá basarse en adelante en el principio de prelación de la naturaleza del servicio para determinar las condiciones que debe reunir la persona llamada a prestarlo, su selección, formación o entrenamiento y empleo. El «profesionalismo», condición indispensable en cualquier caso, se entiende en dos vertientes:

- a) *pericia*, derivada de formación y experiencia al propio tiempo, y
- b) *preparación general* unida a conocimiento profundo de una materia.

Tras reconocer que ambas se pueden encontrar en el «Civil Service» actual, afirma el Informe que precisan un mucho mayor grado de desarrollo y que la Administración necesita personal perteneciente a los dos grandes grupos «profesionales» siguientes:

- a) *Especialistas*, personas para los que hacer su carrera en la Administración supone una salida más de entre las que se les ofrecieron al terminar su preparación; son arquitectos, médicos, abogados, científicos, economistas, contables, etc., para los que se desea mayor responsabilidad y oportunidades; y

- d) *Administradores* especializados en las diferentes áreas de la Administración, que el informe —aunque deje al Departamento correspondiente su determinación definitiva— agrupa en dos grandes sectores: Asuntos económicos y financieros y Asuntos sociales.

Ambos grupos, como sabemos, existen en el servicio actual; los primeros, porque al terminar la segunda guerra mundial no se produjo la desbandada que tuvo lugar al final de la primera, permaneciendo buena parte de los incorporados en los puestos de trabajo creados para ellos por la Administración; los segundos, porque son los componentes hoy de las clases «administrativa» y «ejecutiva». La diferencia está en el orden en que han sido incluidos y en las exigencias de un más fácil acceso a los puesto de «gerencia» para los especialistas y de una especialización para los administradores.

Tras afirmar a continuación que el reclutamiento, formación, empleo y vida administrativa del funcionario público deben integrarse en un proceso único, el Informe desarrolla sus puntos de vista que, forzosamente, hemos de abordar muy por encima.

Por lo que se refiere al RECLUTAMIENTO, las necesidades del servicio en número y calidad aumentan a la par que la competencia de otros sectores patronales, considerándose que si el mayor atractivo para los grandes grupos de aspirantes es el salarial, para los individuos de mayor nivel opera más eficazmente el aliciente de un fácil acceso a los puestos directivos. La reforma más radical en este campo es también de *carácter orgánico*; la integración en el nuevo Departamento ministerial del «Civil Service», dependiente directamente de la Presidencia del Gobierno, del organismo al que está encomendada la selección del funcionario, la «Civil Service Commission», dependiente directamente de la Corona. Respecto al método de selección, el informe se propone principalmente acortar los plazos que van entre la solicitud y la efectiva incorporación al trabajo del admitido, a la vez que, de acuerdo con los principios generales que lo inspiran, atender a las necesidades departamentales lo más liberalmente posible dentro de la naturaleza de cada función.

El Informe, admitiendo después el considerable esfuerzo que en el campo de la FORMACIÓN del funcionario se está llevando a cabo por la Administración actual, lo considera, sin embargo, insuficiente, mientras los Centros de Enseñanza Superior no lleguen a producir en Inglaterra algo semejante al «politécnico» francés. (Los sistemas francés, sueco y norteamericano han sido estudiados con el mayor detenimiento y su examen detallado ocupa el apéndice C del repetido Informe.) Se empieza a esbozar un intento similar en los famosos cursos «sandwich» de ciertas Universidades, donde a la vez que una licenciatura científica especializada, se estudia dirección de empresa, finanzas, etc... En este terreno también las

propuestas son *estructurales*, implicando la creación de un *Civil Service College* con el fin de:

- a) implementar cursos superiores de administración y dirección;
- b) facilitar cursillos breves de especialización y entrenamiento al mayor número posible de funcionarios;
- c) llevar a cabo investigaciones sobre problemas de administración y de mecánica de gobierno, así como ayudar a cada Departamento ministerial en su propia planificación administrativa.

The Economist de 29 de junio mostraba serias dudas sobre el futuro de esta Institución cuya programación consideraba muy vaga.

En cuanto a la VIDA ADMINISTRATIVA del funcionario se recomienda la permanencia dentro del área de la especialidad, donde puede alcanzar completo desarrollo si se amplían las oportunidades de hacer carrera. El peso excesivo de la antigüedad para el *ascenso*, principalmente en las categorías inferior y media, debe compensarse con mayores facilidades para uno más rápido cuando se haya demostrado especial habilidad y eficacia, y como no podía faltar alguna propuesta orgánica a este respecto, se determina la constitución de un pequeño comité de asistencia al subsecretario permanente cuando los ascensos alcancen una determinada categoría. Reviste particular interés el énfasis del comité en que el funcionario público sea preferentemente *de carrera*, que justifican cuatro razones:

- a) El imperativo del «profesionalismo» precisa a la vez de experiencia continuada y de acumulación de conocimientos, elementos ambos que se logran con mayor perfección dentro de una carrera.
- b) La independencia del funcionario sólo se consigue mediante una garantía de seguridad en el empleo, incluso en caso de discrepancia de criterio y hasta de choque con el jefe del Departamento ministerial.
- c) La provisión de puestos importantes con personas ajenas a los servicios da lugar a frustración entre los funcionarios y descorazonamiento de los aspirantes.
- d) En momentos en que se entremezclan cada vez más los sectores público y privado, es de fundamental importancia que el funcionario no se acostumbre a considerar como patronos eventuales, a las personas pertenecientes al último de los sectores citados con las que debe tratar por razón del cargo, sino que piense en desarrollar su vida profesional dentro del servicio.

Tal carrera no es, en modo alguno, incompatible con el incremento de incorporaciones tardías debidamente cualificadas, la contratación temporal sobre todo de especialistas, la libre designación por

los ministros —a base también de temporalidad— e incluso el intercambio de personal con empresarios no oficiales. Se la desea dotada de gran agilidad y se endurece primero el alcance de la confirmación (*establishment*) en ella, aumentándose después las causas de su pérdida. Sin embargo, pareciéndole, sin duda, muy escasa la diferencia con el sistema hoy vigente, el Informe se considera obligado a recomendar «más amplios poderes para retirar, pensionándolos a aquellos que hayan dejado de ganar su sustento» y «mayor determinación al emplearlos» (dichos poderes). Por fin, se propone una revisión del sistema de *pensiones*.

El problema de la mayor *responsabilización* del funcionario por las decisiones que adopta se aborda construyendo propuestas detalladas en torno a los siguientes principios:

a) Descenso de los niveles de decisión de la organización tradicional. En ésta existen al menos siete entre el de «oficial ejecutivo» y el de «subsecretario permanente». Las limitaciones de alcance de control entre ellas, por una parte, y por otra, las implicaciones de eventuales interpelaciones a los ministros en el Parlamento, dan lugar a que el «punto de decisión» sea siempre mucho más elevado que lo debido.

b) Mantenimiento de los controles de eficacia dentro de cada Departamento, no sólo con el auxilio de especialistas de fuera del servicio, sino estableciendo las unidades necesarias dentro de él.

c) Creación en cada departamento de un Servicio de Planificación e Investigación; y

d) Institución de un nuevo puesto al lado del «Subsecretario Permanente»: el «asesor de programación» (*policy adviser*) dependiente directamente del ministro y con misión semejante a la del Servicio de Planificación.

De la misma manera que el ejemplo francés parece haber sido tomado en consideración en las propuestas referentes a la formación del «Civil Servant», el americano deja sentir su impacto en lo que a la *clasificación* de los mismos concierne, tal vez la reforma de mayores consecuencias de todo el Informe. Es doble, ya que implica primero la abolición del sistema existente —cuya crítica hemos considerado antes— y después el establecimiento de una estructura continua en la que se difuminan las fronteras entre los grupos ocupacionales que se aceptan. La estructura continua se entiende como sistema graduado de abajo arriba, en el que, como decía un editorial del *Times* del 27 de junio, remedando la frase napoleónica, «cada empleado público lleva en su cartera la estrella de Caballero del Imperio Británico del Subsecretario Permanente».

Las fronteras entre los grupos ocupacionales se diluyen al proponerse no solamente distintas fusiones entre ellos, sino también el paso de «especialistas» a puestos de «administradores» tras el correspondiente entrenamiento. «La base del sistema que proponemos —dice el informe— es el establecimiento de un cierto número de niveles graduados sucesivamente que, en su conjunto, abarque todos los puestos de trabajo del Servicio. Cada grado llevará consigo un baremo de salario. El número de grados que se requiere sólo podrá ser determinado tras un análisis de las estructuras existentes más detallado del que hemos podido hacer; sin embargo, basándonos en las informaciones recibidas, creemos que unos veinte grados podrían comprender todos los puestos de trabajo, sin excepción, de la parte no industrial del Servicio». Ha sido ésta, como era natural, la propuesta más censurada del Informe, sobre todo por el espíritu que la anima. El mismo editorial del *Times* a que acabo de referirme critica el abandono de un *corps d'élite* especialmente reclutado y preparado, que se intenta sustituir por un «grado de entrenamiento» especial para los graduados y los mejores de entre los no graduados. Duda, además, de la viabilidad del sistema, al que habrá que acomodar los 471.000 funcionarios que hoy atienden un campo tan vasto, heterogéneo y esparcido, y termina por afirmar que ahora más que nunca el «Civil Service» necesita una gran parte de los graduados más dotados e inteligentes, «toda propuesta que semeje hacer aquello menos probable precisa de un examen crítico».

Para implementar la totalidad de sus propuestas el comité sugiere, por fin, la *creación de un nuevo Departamento ministerial*, por ser Inglaterra prácticamente el último país en donde la función pública depende, como ya hemos dicho, del Tesoro. Otra justificación para esta propuesta se la facilita al Informe la «falta de confianza en el Tesoro de los actuales empleados del Estado». El nuevo Ministerio dependerá directamente de la Presidencia del Gobierno y supondrá, en primer lugar la necesidad de aumentar el número de funcionarios, y en segundo, mayores gastos (sin contar con los empleados de Comunicaciones y los que dependen de los presupuestos de Defensa, el funcionario público cuesta hoy al Erario la cantidad de 850 millones de libras).

Finalmente, el Informe recomienda se realicen investigaciones separadas para dos importantes cuestiones que, según el Comité, sobrepasan sus atribuciones: el excesivo secreto en los negocios públicos y la redistribución de la función pública.

III. Comentarios al Informe

Hemos venido señalándolos a lo largo de esta exposición, referidos a cada punto concreto. En términos generales se puede decir que ha sido bien recibido por la opinión pública, consciente de la necesidad de renovar las estructuras administrativas. Ha tenido, asimismo, eco favorable en los medios industriales y financieros, por cuanto intenta dar una mayor agilidad y eficacia a la vida administrativa. Sin embargo, se han señalado opiniones adversas principalmente en lo que se refiere a las soluciones propuestas.

Las críticas más importantes se basan en las siguientes premisas:

a) La comisión carece en si misma del «profesionalismo» que tanto exige del funcionario público.

b) Su espíritu *anti-élite* supondrá a muy corto plazo el descenso del nivel intelectual del funcionario público.

c) La vinculación al primer ministro del nuevo Departamento del «Civil Service» politizará la vida administrativa.

d) Por último, la coyuntura actual influirá decisivamente en la puesta en práctica de las propuestas del Informe, que corren el riesgo de convertirse en tema de polémica entre los partidos.

No ha estado en mi mano todavía el conocer reacciones y comentarios de mayor calibre sobre tan importante reforma administrativa, limitación que será preciso añadir a mi falta de especialización en el tema. Profesionalmente pertenezco al grupo más acerbamente criticado en el Informe y, aunque reconozco las razones que le asisten en su censura, no dejo, por otra parte, de pensar que las mismas o parecidas se alegaron en todas las reformas anteriores y muy particularmente en la de Gladstone, a base del informe «Northcote-Trevelyan». Los objetivos fueron también los mismos. Y las dificultades para la implantación de aquel sistema, asimismo muy similares. Fulton calcula precisarse al menos siete años para poner en marcha el que su comité propugna y si se piensa que en menos tiempo que el anterior estará viciado y desfasado de futuras coyunturas, se justifica el desencanto de muchos sectores respecto a él.

