

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE MONDE

35.08(100)

Resumen del libro del mismo título de FRANÇOIS GAZIER, publicado por la Biblioteca del Instituto Internacional de Administración Pública. Editions Cujas. Paris, 1972.

Introducción

El contenido de la presente obra está inspirado directamente en el Curso dictado por su autor en el Instituto Internacional de Administración Pública de París. Su propósito es trazar una teoría general de la función pública en el mundo. Las dificultades de tal intento son evidentes. De una parte, la amplitud y heterogeneidad de la documentación existente en la materia; de otra, la diversidad de nociones y conceptos utilizados en los diferentes sistemas, que les hacen, frecuentemente, intransferibles. Añádase a tales dificultades

la necesidad de superar la abstracción de los documentos mediante una interpretación personal y crítica de las civilizaciones y administraciones consideradas.

La obra se divide en tres partes. La primera, titulada «Los grandes sistemas», tiene un carácter decididamente sintético y de conjunto. La segunda, «Los grandes problemas», utiliza una nueva perspectiva desde la que se examinan las distintas soluciones dadas en los diferentes países a una serie de problemas comunes. Finalmente, la tercera, «Los funcionarios en la nación», está dirigida a compensar la inevitable abstracción de las

anteriores, destacando los aspectos humanos y subjetivos del tema.

Es preciso destacar, por último, que la obra no constituye un manual jurídico, ni un estudio de ciencia administrativa, aunque ambos aspectos sean contemplados en ella. Su perspectiva es esencialmente pragmática, y desde ella se trata de hacer comprender las estructuras y los problemas de la función pública en el mundo contemporáneo a los propios funcionarios, a fin de que puedan desempeñar su profesión con mayor conocimiento en sus respectivos países.

PARTE PRIMERA

Los grandes sistemas

CAPITULO PRIMERO

LA NOCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA Y LA DIVERSIDAD DE SUS ASPECTOS EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO

La noción de función pública

La expresión «función pública» es de uso muy reciente. Hasta hace treinta años se hablaba de funcionarios, o de funcionarios públicos, pero, posteriormente, y de forma espontánea, comenzó a utilizarse aquella expresión. Tal vez su origen resida en una transposición del «civil service» sajón a otros idiomas, designando al conjunto de los funcionarios y a su régimen.

No obstante su mayoritaria utilización, no puede afirmarse que «función pública» sea una expresión universalmente admitida. Por

otra parte, el contenido que pueda dársele es también diverso; así, sus diferencias son netas entre los países capitalistas y liberales, en los que la Administración pública se distingue claramente en el conjunto de actividades del país, y los de tipo socialista, en los que las fronteras entre sector público y sector privado apenas pueden ser resaltadas.

La importancia de la función pública

No cabe duda de que la importancia de la función pública se acrecienta en el mundo moderno, y ello se justifica en cuanto aquella es un reflejo de la extensión de las atribuciones del Estado.

Las misiones esenciales de la Administración pública, y en consecuencia de los funcionarios que la constituyen, son actualmente tres: mantener el orden social; dirigir los servicios públicos, y tomar a su cargo el desarrollo económico y social de la nación. Todo ello pone en manos de la función pública una suma de atribuciones impresionante; suma que es aún más impresionante en el caso de los países en vía de desarrollo, en los que el sector privado se circunscribe a un número muy limitado de actividades.

De este modo el Estado se ha convertido en el primer «patrón» de cada país, dando empleo a amplios porcentajes de la población activa. Esas masas de servidores públicos incluyen tanto profesionales sumamente cualificados como personal de carácter auxiliar y formación elemental. Junto a esta diversidad de nivel, aparece

también otra diferencia en cuanto a la naturaleza de sus respectivas cualificaciones, que da lugar a dos grandes categorías: la de los generalistas o funcionarios propiamente administrativos, y la de los especialistas, en sus diversas acepciones.

La diversidad de las funciones públicas

Si cada función pública nacional es considerada como un reflejo de la geografía, de la historia, del nivel económico y social y del régimen político de cada país, es evidente que existe una clara diferenciación entre todas y cada una de ellas. Pero por encima de tal diversidad es preciso indagar cuáles pueden ser los aspectos comunes y las afinidades que permitan agruparlas de forma sistemática. De este modo podrían establecerse los siguientes conjuntos geográficos:

- grupo europeo,
- grupo americano,
- grupo de los países socialistas,
- grupo del tercer mundo.

CAPITULO II

LOS DOS GRANDES SISTEMAS QUE COMPARTEN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO:
FUNCIÓN PÚBLICA DE ESTRUCTURA ABIERTA Y FUNCIÓN PÚBLICA DE ESTRUCTURA CERRADA

La función pública de estructura abierta

De forma descriptiva podría darse la noción de «función pública de estructura abierta» mediante

la enumeración de las distintas fases que habría de atravesar una determinada Administración para reclutar a su personal.

El primer momento consistiría en efectuar un inventario exacto de todos los puestos de trabajo, entre los que, lógicamente, podrían establecerse ciertas categorías de empleos comunes, señalándose en las fichas correspondientes las tareas que implican y la cualificación exigible en cada caso. Igualmente deberá figurar el nivel retributivo a que corresponde cada empleo.

La segunda fase supone la difusión, mediante diversos medios, de tales empleos. Según el número de aspirantes podrá efectuarse una selección más o menos amplia. Tal selección se realiza de acuerdo con las necesidades existentes.

Una vez nombrada la persona en cuestión se convierte en titular del empleo, pero únicamente de él, o sea que no ingresa en una carrera; ambas partes, Administración y funcionario, pueden rescindir su compromiso dentro de ciertas condiciones. No hay, pues, carrera, sino simplemente un empleo.

¿Cuáles son las ventajas de este sistema? Sin duda, la primera es su sencillez, pues no exige un gran aparato de gestión de la función pública. Por otra parte, es muy flexible ya que permite modificar las plantillas sin graves dificultades, y resulta, además, rentable, pues no sólo se utilizan únicamente los funcionarios precisos en cada momento, sino que también se consigue su perfecta adecuación al trabajo respectivo, al haber sido seleccionados precisamente para desempeñarlo. Finalmente, este sistema asegura una buena inserción de la

Administración en el seno de la nación, ya que aquélla es «abierta» y no constituye un mundo aparte.

Existen, sin embargo, algunos inconvenientes. El sistema no es siempre aplicable, pues, en ocasiones, se presentarán tareas no fácilmente atribuibles a una determinada especialidad, y cuya ejecución exigirá un aprendizaje y una experiencia progresivos, sólo alcanzables al cabo de una larga carrera administrativa. Por otra parte, la Administración no es, a pesar de todo, una empresa como las otras y debe buscar no sólo la rentabilidad, sino el interés general.

El sistema de estructura abierta supone dos condiciones: un régimen de enseñanza muy diferenciada y especializada, y la existencia en el país de un sector privado muy desarrollado que permita un trasvase fluido de empleados entre aquél y el sector público.

La función pública de estructura cerrada

En los países en que existe tal sistema, la Administración pública es considerada como algo aparte en el seno de la nación, como algo «cerrado».

El sistema lleva consigo dos elementos esenciales: el estatuto, o conjunto de reglas particulares que rigen las relaciones funcionariales en un equilibrio de derechos y obligaciones, y la carrera, que implica un sistema de promoción durante el período activo y un sistema de retiro o pensión en la etapa pasiva.

Las ventajas que presenta pue-

den centrarse fundamentalmente en el hecho de que las personas que ingresan en la Administración están, en principio, imbuidas del espíritu de servicio público y son sensibles a las necesidades del interés general y no sólo a las de la rentabilidad inmediata. El inconveniente básico es que el sistema es más complicado, ya que a una mayor complejidad en la gestión de la función pública se añaden las responsabilidades de la formación y perfeccionamiento de los funcionarios. Por otra parte, y aunque ello no pueda afirmarse en términos absolutos, la rentabilidad del sistema corre el riesgo de ser menor.

Es preciso subrayar que se trata no sólo de dos estructuras técnicas opuestas, sino también de dos filosofías, de dos concepciones de la vida profesional y de la existencia. En cualquier caso ambos sistemas apenas se dan en estado puro, y así, el de estructura abierta incluye algunos elementos típicos de la carrera administrativa, y el de estructura cerrada utiliza ciertas fórmulas contractuales. En la realidad existe, pues, una mezcla de ambos sistemas.

CAPITULO III

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EUROPA OCCIDENTAL

Por Europa occidental se entiende aquí al conjunto de países que no están bajo el régimen del socialismo marxista. De entre ellos habría que exceptuar, no obstante, a Suiza y Finlandia, cuyos sistemas se aproximan más al tipo

americano, y añadir a Japón, cuya función pública es de tipo netamente europeo.

Rasgos generales

Todas las funciones públicas que se incluyen en este grupo han evolucionado paralelamente, todas son antiguas y han experimentado un cierto número de influencias recíprocas.

Puede señalarse una influencia inicial de la función pública prusiana, que dio paso, tras la creación del «Civil Service» a mediados del siglo XIX, al influjo británico, que, finalmente, sería sustituido por el peso de la función pública francesa. Cabe afirmar que al paso del tiempo se ha producido una progresiva aproximación entre los distintos tipos nacionales.

La primera nota que puede predicarse de ellos es su aceptación del sistema de estructura cerrada y la de las nociones subsiguientes de estatuto y carrera. Así, pues, la función pública en la Europa occidental es un elemento constitutivo del Derecho administrativo.

Por otra parte, las funciones públicas a que nos estamos refiriendo son complejas e implican una gran masa de personal, cuyas cualificaciones son muy diversas. Siguiendo el patrón británico pueden distinguirse normalmente cuatro categorías de funcionarios: los superiores; los encargados de aplicar sus decisiones, pero que gozan aún de cierta iniciativa; los meramente ejecutores, y, por fin, los que tienen a su cargo las tareas básicas y generalmente de tipo manual.

Las formas de gestión de las res-

pectivas funciones públicas presentan también análogos caracteres. De una gestión dispersa y sectorial se ha pasado a otra, de carácter unificado, ejercida, en primer término, por el Ministerio de Hacienda bajo el aspecto financiero. Después se ha ido introduciendo una coordinación más jurídica y más técnica a través de la creación de órganos de la función pública, vinculados, en general, al primer ministro o al jefe del ejecutivo.

El carácter de estructura cerrada de la función pública europea implica la existencia de una carrera, que incluye mecanismos de selección, formación, ascenso y promoción, así como una ordenación del retiro.

La selección responde en todas partes a los mismos principios generales, el primero de los cuales es el de la igualdad de acceso de todos a la función pública. Se halla basada en el mérito, siendo la fórmula más común la de la oposición («concours»).

En materia de formación se observa actualmente una gran convergencia, pese a haber partido en muchos casos de cierta diversidad. Durante mucho tiempo ha sido decisivo el sistema inglés: una buena cultura general, posterior aprendizaje de la profesión en el propio Servicio y, en ocasiones, el perfeccionamiento. En otros países la preparación de la oposición suponía ya una formación previa a la entrada en el Servicio, siendo los propios candidatos quienes aprendían así su oficio de funcionarios.

La creación de Escuelas de Administración vino a cambiar la selección y la formación, pero ello

tuvo como contrapartida descuidar el perfeccionamiento.

En la actualidad todos los procedimientos se aproximan en una perspectiva que es la de la formación continua o permanente. Un fenómeno común ha sido también la proliferación de Centros y Escuelas de Administración. La más antigua es la francesa; Alemania posee otra, bastante antigua también, en Spira; Italia, en Caserta, y España, cuya Escuela se ha desarrollado muy rápidamente, la tiene situada en Alcalá de Henares, cerca de Madrid. Inglaterra, tras un período experimental, se ha decidido también por este sistema.

Los mecanismos de ascenso incluyen, junto al ascenso en el cuerpo donde se ha ingresado, un sistema de promoción interna que puede permitir el acceso a un cuerpo superior. La separación del servicio también está organizada; los funcionarios no pueden ser separados, salvo causa justificada, y tienen derecho a terminar normalmente su carrera. Si su empleo es suprimido o modificado, la Administración está obligada a proporcionarles otro. Sin embargo, para ciertos empleos de carácter superior o especializado se acude al sistema de estructura abierta, que permite a la Administración mayor libertad de elección.

El segundo elemento típico del sistema de estructura cerrada es la existencia de un estatuto. Los estatutos de tipo europeo incluyen los siguientes elementos: obligaciones, derechos, régimen de responsabilidades y sistema de garantías.

Para concluir este panorama general de la función pública eu-

ropea, conviene dar algunas indicaciones de este orden sociológico. En primer término hay que decir que posee bastante buena reputación. Los funcionarios son, en términos generales, honestos. Por otra parte, están poco comprometidos políticamente y, a veces, son rigurosamente neutros. En algunos países, los altos funcionarios ocupan un lugar preeminente y, en general, puede decirse que la función pública ejerce suficiente atractivo como para permitir que sean seleccionados candidatos de buen nivel.

Aspectos específicos

Junto a aquellos rasgos más o menos comunes que se han descrito hasta aquí, pueden señalarse otros específicos, que distinguen las funciones públicas nacionales. Nos limitaremos a subrayar los correspondientes a Gran Bretaña, Francia y Alemania.

La función pública británica carece de un texto estatutario de conjunto. Existen normas dispersas y sobre todo reglas derivadas de prácticas y tradiciones escrupulosamente seguidas. Sin embargo, las grandes líneas de la política de la función pública han sido trazadas por una serie de informes emitidos por diversas Comisiones reales, designadas por el nombre de sus respectivos presidentes. Los primeros informes, Macaulay y Northcote-Trevelyan, datan de los años 1853-1855, constituyendo el segundo la carta original de la función pública británica; el más reciente es el presentado en 1968 por la Comisión que presidió lord Fulton.

En el capítulo de la gestión, el lugar predominante está ocupado por la Comisión del Servicio Civil, que data de 1855 y a cuyo cargo está la selección de la mayor parte de los funcionarios británicos. Numerosos países han creado posteriormente órganos similares.

Igualmente, la función pública británica tiene el mérito de haber sido la primera en establecer mecanismos de participación del personal en la gestión con los «Whitley Councils», paralelamente a los cuales existe un Tribunal de Arbitraje.

Después de un siglo de aislamiento y de inmovilismo, la función pública inglesa se ha abierto recientemente al mundo moderno y al cambio. La Comisión Fulton propuso un «cambio radical», que se ha ido produciendo con cierta lentitud. Manifestaciones del mismo han sido, entre otras, la creación de un nuevo Departamento de la Función Pública, de un «College» de Administración Pública, etcétera.

Por lo que se refiere a la función pública francesa ha de destacarse, en primer término, la forma original en que combina las tres operaciones, frecuentemente separadas, de selección, «recruitment» y formación, así como el decisivo papel jugado por la Escuela Nacional de Administración (ENA).

Otra característica está constituida por la existencia de un derecho de la función pública muy desarrollado, que incluye, junto a un estatuto general, numerosos textos legislativos y reglamentarios, así como una abundante jurisprudencia.

Finalmente otra nota típica vie-

ne determinada por el papel que representan en el conjunto no sólo de la vida administrativa, sino de la nacional, los altos funcionarios que proceden de los llamados «grandes Cuerpos».

La función pública alemana es heredera de la prusiana, que fue la primera de Europa, y cuya tradición y nostalgia conserva a la vez.

Entre las particularidades que aún presenta en la actualidad es preciso señalar la distinción tradicional entre la categoría de los funcionarios propiamente dichos y la de los empleados u obreros encargados de tareas de ejecución y sometidos al Derecho privado.

La estructura federal de la Alemania occidental provoca la coexistencia de una serie de funciones públicas locales, cuya coordinación corresponde al Ministerio Federal del Interior.

Muy específico es el sistema alemán de selección de funcionarios superiores, en el que se combinan estudios y «stages», pero con un predominio, excesivo para las necesidades de nuestro tiempo, de los aspectos jurídicos.

CAPITULO IV

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESTADOS UNIDOS

Existe una función pública de tipo americano, a la que se asemejan, de forma más o menos intensa, la de Canadá y, en Europa, las de Suiza y Finlandia.

En Estados Unidos existen dos niveles de funcionarios: los funcionarios locales (unos doce millo-

nes) y los funcionarios federales (más de tres millones). La función pública federal es la más elaborada y la que sirve de modelo a las funciones públicas locales. Es ésta la que a continuación se estudiará más detenidamente.

El desarrollo histórico de la función pública americana

La evolución de la función pública en Estados Unidos es muy sugestiva. En ella es preciso distinguir tres grandes etapas:

La primera va desde los orígenes de la Unión—fines del siglo xvii—hasta los años 1883-84; la segunda, desde 1883 a la primera guerra mundial, fecha a partir de la cual se abre la tercera, actualmente en curso.

El primer período se caracteriza por la falta de organización y por una politización muy fuerte. Los americanos adoptaron espontáneamente el sistema de la función pública de estructura abierta, por una serie de razones. En primer término, por su desconfianza hacia la burocracia: la Administración era un mal necesario que había que reducir al máximo. Por otra parte entendían que se trataba de algo fácil que cualquier individuo, con un mínimo de buen sentido, podía asumir, sin necesidad de una formación específica. La Administración era una mera técnica y una técnica subordinada; en ningún caso una institución.

De acuerdo con tales principios, los americanos no organizaron carrera administrativa. Las funciones administrativas eran confiadas un poco no importa a quien y siem-

pre por breve tiempo. La regla era que nunca se nombraba a nadie, sino por cuatro años, al cabo de los cuales el funcionario debía dejar su plaza a alguien y volver al seno de la actividad privada.

Los dos elementos típicos de la función pública de estructura cerrada, la carrera y el estatuto, eran, pues, expresamente rechazados. Todo ello implicaba la falta de necesidad de una gestión centralizada, al no ser precisa una coordinación de conjunto, ni un control de nivel superior.

Al carecer de estatuto, los funcionarios estaban sometidos a una fuerte influencia de los avatares políticos. Por ello, a partir de 1820 se instauró el «Spoils system» o sistema del «despojo». La duración de cuatro años que tenían los empleados públicos coincidía con el plazo de elección presidencial, lo que acarrearba, al cambiar el partido en el Poder, una renovación de quienes detentaban aquellos empleos.

El sistema no dio buenos resultados, ya que no permitía tener funcionarios suficientemente cualificados. A partir de 1880, la opinión pública reclamó una reforma del sistema. Tal reacción marcó en 1883 el fin de esta primera etapa en la historia de la función pública americana y el comienzo de una segunda, caracterizada por un esfuerzo para despolitizar la Administración. A tal fin, el Congreso votó, en 1883, una importante ley, la «Civil Service Act», ampliamente inspirada en el modelo inglés, que creaba una Comisión del Servicio Civil y un sistema de mérito para el reclutamiento de nuevos funcionarios. La reforma, sin em-

bargo, no fue total, especialmente en el caso de los funcionarios locales, entre los que, hoy incluso, siguen en vigor las antiguas prácticas del padrinazgo político.

El tercer período nace en 1920 y se prolonga hasta nuestros días. Se caracteriza por un gran esfuerzo organizativo; la primera manifestación de tal esfuerzo es la clasificación de los empleos. Tras el primer intento, verificado en 1923, una ley de 1949 vino a dar al sistema su forma actual.

Por otra parte, en ciertas ramas de la Administración, la diplomática, por ejemplo, se ha llegado a una profesionalización semejante a la europea. Otro rasgo similar es la puesta en vigor de un sistema de jubilación, lo que implica la existencia de cierta carrera administrativa.

Durante este tercer período aparece también un sistema de formación, no con carácter previo al ingreso, sino ya en el curso del servicio, lo que se asemeja más bien al perfeccionamiento. Finalmente, el propósito de organización se ha traducido en la instauración de organismos de gestión a escala nacional. La Comisión de la Función Pública, creada en 1883, ha ido viendo aumentar progresivamente sus atribuciones, hasta convertirse en una especie de ministerio de la función pública.

El régimen actual de la función pública americana

Para poder comprender adecuadamente este régimen es preciso tener presente que implica un doble sector: el de la función pública reclutada mediante el mérito y

organizada sobre la base de la clasificación de los empleos, y el de la función pública que ha escapado a la introducción de tales fórmulas. Sin embargo, no existe una correspondencia total entre reclutamiento por mérito y empleos clasificados, de una parte, y reclutamiento discrecional y empleos no clasificados, de otra, ya que caben combinaciones entre unas y otras nociones.

En cualquier caso, la clasificación de los empleos y el reclutamiento por mérito, constituyen las notas típicas de la función pública americana. La primera responde al deseo de introducir cierto orden en la considerable masa de empleos de la función pública americana, a fin de establecer categorías comparables en las cualificaciones y las retribuciones. La operación se efectúa bajo el control de la Comisión del Servicio Civil y se inicia con una descripción de todos los puestos de trabajo, que se reagrupan luego por clases profesionales, atribuyéndose a cada puesto un grado jerárquico. El sistema es bastante complicado y necesita frecuentes revisiones, pero es, a la vez, bastante flexible.

La segunda operación que tipifica a la función pública americana es la del reclutamiento por mérito, sistema que, en la actualidad, alcanza a más de las tres cuartas partes de los funcionarios federales, aunque a muchos menos de los funcionarios locales. La Comisión del Servicio Civil marca las directrices y controla su realización, que se efectúa en forma descentralizada. Las oposiciones no tienen el tono académico de las europeas, sino que son eminentemente de

carácter práctico, en forma de *test*, y tratan de seleccionar los mejores especialistas para cada puesto. Los resultados de las pruebas se traducen en listas de candidatos, entre los que los propios servicios escogen sus funcionarios.

Por lo que se refiere a la gestión, existe un alto grado de descentralización, si bien, a efectos de coordinación, existe un Consejo de Administración del Personal de carácter consultivo.

Como conclusión hay que subrayar que, si bien la función pública americana no puede ser considerada en la actualidad como una muestra pura del sistema de estructura abierta, tampoco cabe identificarla con las funciones públicas típicamente europeas, pues aún conserva, aunque de forma atenuada, muchos de sus rasgos específicos y originales.

CAPITULO V

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS SOCIALISTAS

No existen apenas estudios de conjunto que se ocupen de la función pública en los estados socialistas. Tal vez la razón sea que en ellos se trata de algo que no constituye, en modo alguno, el centro de sus preocupaciones. De acuerdo con la doctrina marxista, los funcionarios no son sino simples mandatarios del pueblo, que pueden ser revocados en todo momento. El carácter específico de la función pública y su sumisión a un derecho particular son meras creaciones de los regímenes capitalistas. Los funcionarios han de estar

sometidos integralmente al Derecho del Trabajo, pues son trabajadores como los demás.

Sin embargo, la realidad no se presenta exactamente así: La máquina administrativa es muy compleja y el número de funcionarios muy amplio. Su organización y su régimen implican importantes rasgos específicos. La carencia de suficiente información dificulta establecer sus caracteres fundamentales.

A ambos lados de la función pública soviética se sitúan dos tipos extremos: de una parte, las funciones públicas de las democracias populares, que guardaban cierta semejanza con las funciones públicas occidentales; de otra, la función pública de la China Popular, de la que apenas se poseen datos.

Los rasgos principales de la función pública en la URSS

En términos generales pueden distinguirse tres categorías entre los agentes del aparato administrativo: en primer término, y en la cima, los representantes elegidos, que son miembros de los Comités ejecutivos.

Ya es sabido que toda la organización político-administrativa de la URSS está constituida a partir de los Soviets que existen a todos los niveles. Los soviets de base son más bien asambleas administrativas, cuyo personal constituye una primera categoría de la función pública, que apenas se corresponde a la noción occidental de funcionario permanente. Por ello no se insistirá en esta categoría.

De otra parte, por debajo de la jerarquía se encuentra otra cate-

goría con efectivos muy numerosos: la de los funcionarios subalternos, que realizan tareas de ejecución, y cuyo reclutamiento y régimen es idéntico al de cualquier otro trabajador. Se trata de agentes de la Administración, pero no de funcionarios, en el sentido estricto del término.

Entre ambas categorías se sitúan los funcionarios propiamente dichos, que corresponden, más o menos, a la imagen occidental. De ellos cabe predicar el sistema de función pública de estructura abierta.

¿Cómo se efectúa la gestión de esta función pública? En la cúspide se encuentra una Comisión General de Mandos, dependiente del Consejo de Ministros, que carece de poder de decisión. El Ministerio de Hacienda juega un importante papel de control y coordinación, ya que cada creación de empleo debe ser registrada en dicho Departamento.

Por lo que se refiere a los funcionarios de las Repúblicas y a los de las corporaciones locales están sometidos al control centralizador del Gobierno federal, ya que el federalismo soviético es escasamente liberal.

En materia de formación hay muy poco que decir. Lo esencial es tener una buena cultura marxista. Igualmente se precisa un mínimo de cualificación para obtener el empleo. Existen luego algunos ciclos de perfeccionamiento, pero de tipo más ideológico que administrativo.

Como muestra de su carácter de estructura abierta, en la función pública soviética no existen ni carrera administrativa ni estatuto.

Los funcionarios están estrechamente sometidos a la autoridad jerárquica. Poseen ciertas ventajas en especie, lo que facilita la captación de candidatos, y les diferencia, en la práctica, de los demás trabajadores.

La función pública en las democracias populares

Dentro de una misma concepción de conjunto y de una misma estructura jurídica, las funciones públicas de Checoslovaquia, Hungría, Polonia o Yugoslavia poseen una tradición, que las asemeja bastante a las de la Europa occidental. La carrera administrativa ostenta cierta organización y el compromiso político es mucho menos acentuado que en el caso soviético. Los funcionarios están sometidos al Código de Trabajo, pero coexisten una serie de disposiciones particulares.

La selección se efectúa a través de exámenes profesionales e, incluso, mediante oposiciones. Existen cursos de perfeccionamiento para funcionarios ya en servicio, y éstos poseen ciertas garantías de defensa frente a la autoridad jerárquica de la que dependen.

La función pública de la China Popular

La noción de función pública es intraducible en el idioma chino. Oficialmente no existen los funcionarios y la burocracia es algo totalmente rechazable. Tal actitud refleja no sólo el peso de la doctrina marxista, sino una reacción frente a los abusos cometidos en otras épocas históricas.

Sin embargo, ¿cómo se administra en la práctica un país de más de 700 millones de habitantes? Por lo que se cree saber la selección se hace de oficio, y en forma absolutamente discrecional, por el Partido, de acuerdo con las necesidades existentes. Lo que se exige a los designados es una rigurosa ortodoxia doctrinal y, en lo posible, cierta aptitud. La condición es verificada posteriormente en numerosas ocasiones.

La Administración china es en la actualidad lenta y pesada. Los funcionarios han de decidir siempre colegialmente. Las decisiones se adoptan en todo caso tras una conferencia entre los diversos responsables.

Como conclusión hay que señalar la carencia de información sobre la función pública china, ya que los únicos datos existentes proceden de la observación directa. Quizá su nota más positiva sea la honestidad.

CAPITULO VI

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL TERCER MUNDO

La función pública en el Tercer Mundo no constituye todavía un conjunto original, coherente y estructurado. Se trata de una institución aún joven y en plena evolución. Pese a lo abigarrado y diverso del conjunto, Africa blanca y negra, América Central y del Sur, Medio Oriente, etc., los problemas de fondo son muy similares y permiten esbozar algunos elementos de un sistema general de función pública para todos esos países.

Las aparentes diversidades de la función pública en el Tercer Mundo y sus causas

La diversidad es, sin duda, el rasgo más aparente de las funciones públicas del Tercer Mundo. Tal diversidad es el reflejo de la geografía, de la historia, del nivel económico y social, del régimen político, etc., propios de cada país. Existe en algunos casos una corta influencia de las tradiciones nacionales, mientras que en otros se ha hecho tabla rasa de ellas y se ha partido de cero. Otras influencias proceden de los países colonizados, cuya huella es especialmente patente en aquellas naciones que han accedidos recientemente a la independencia. Los efectos de estas aportaciones metropolitanas han sido especialmente sensibles en Africa, dando lugar a zonas de influencia francófona y anglófona.

Otra fuente de diversificación de las funciones públicas del Tercer Mundo tiene su origen en las incoherencias de la asistencia técnica en materia de administración pública. Las instituciones internacionales han designado expertos de diferentes nacionalidades sin preocuparse de saber cuál era su sistema de función pública de referencia, ni de darles la menor directriz al respecto.

Finalmente, un último factor de diversidad es la frecuente inadaptación de los textos legales relativos a la función pública a la realidad de cada país, lo que se traduce muchas veces en su falta de aplicación. En ocasiones se produce el fenómeno singular de la existencia de una función pública mo-

derna en las capitales, coexistiendo con estructuras medievales de tipo feudal en las provincias.

La identidad profunda de los problemas que se han de resolver

Tras la aparente diversidad descrita existe un cierto número de elementos comunes, de los que se desprende, poco a poco, un tipo general de función pública válida para todos los estados del Tercer Mundo.

En primer término cabe observar el más importante papel que la Administración juega en estos países en relación con el que tiene en los viejos estados industriales. El desarrollo exige como premisas la existencia de una función pública competente y de una Administración eficaz.

A continuación hay que destacar el lugar dominante que ocupa el sistema de función pública de estructura cerrada, ya que una Administración de carrera es más polivalente y adaptable y, además, no existen las condiciones necesarias para un sistema de estructura abierta, tales como una enseñanza muy diversificada y especializada, y un sector privado importante.

En tercer lugar es preciso recordar que las funciones públicas del Tercer Mundo están obligadas a hacer un esfuerzo excepcional de formación. En este sentido existen dos tipos básicos de instituciones: las Escuelas de Administración, inspiradas generalmente en el modelo francés, y los Instituto de Administración Pública. Un esfuerzo similar se ha de realizar en el terreno de la organización, para tra-

tar de ordenar la masa de empleos y proceder a su clasificación.

Entre los problemas comunes a las funciones públicas del Tercer Mundo tal vez el primer lugar lo ocupa el de las retribuciones, por su fuerte incidencia sobre los presupuestos nacionales y por su falta de equidad distributiva. Otro importante problema es el del establecimiento de estatutos adaptados a la realidad y con un sentido deontológico susceptible de infundir un auténtico espíritu de servicio público entre los funcionarios.

La aparición de un sistema de función pública propio en los países en vía de desarrollo

El conjunto de los países integrados en el Tercer Mundo está experimentando un vasto movimiento de simplificación, de reflexión e innovación, del que se desprenden las líneas maestras de una especie de sistema en vía de constitución, que podría llegar a ser un modelo para el futuro.

Se trata de una función pública de carrera constituida de forma flexible, polivalente y adaptable, organizada y dirigida con firmeza por el ejecutivo, formada y perfeccionada por numerosas instituciones y políticamente comprometida en la tarea de modernización y desarrollo de sus respectivos países.

CAPITULO VII

LA FUNCIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL

Bajo la expresión de funcionarios internacionales se designan los agentes permanentes de las or-

ganizaciones internacionales. Se trata de una categoría de personal administrativo aparecida recientemente y que a partir del fin de la segunda guerra mundial ha cobrado un auge especial. En la actualidad sus efectivos se calculan en unas 50.000 personas.

A grandes rasgos pueden distinguirse dos sistemas básicos: el de las Naciones Unidas y organismos derivados, y el de las instituciones europeas. Ambos sistemas conjugan elementos de estructura abierta y cerrada.

La selección de funcionarios se efectúa a partir de dos principios: reclutamiento por mérito y reclutamiento sobre una base geográfica tan amplia como sea posible (para ciertos empleos superiores existen cuotas nacionales y sistemas de rotación). La situación jurídica del funcionario internacional es mixta: contractual y estatutaria, a la vez. Sus obligaciones y derechos son los comunes de cualquier función pública nacional y, además, los típicamente específicos de la organización de que dependen, lo que les convierten en la práctica en una especie de aristocracia de la función pública.

PARTE II

Los grandes problemas

CAPITULO PRIMERO

LA GESTIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Al hablar de gestión de la función pública no se hace sólo referencia a la gestión cotidiana, nom-

bramientos, destinos, retribuciones, etcétera, sino también a lo que se podría denominar política general de la función pública dentro de una perspectiva a medio o a largo plazo.

Los órganos de gestión de la función pública

La experiencia prueba que una función pública moderna exige órganos de gestión a tres niveles. Existe, en primer término, una gestión de base, que debe situarse a nivel del servicio, o sea, donde existe un contacto individual y personal con los funcionarios. En este nivel es raro que los órganos de gestión tengan capacidad decisoria, correspondiéndoles sobre todo tareas de preparación y recogida de datos.

Por encima de ellos encontramos un segundo nivel que, en general, corresponde al departamento ministerial y constituye el nivel operativo esencial de la gestión de la función pública. Pero lo anterior no basta: es preciso que exista una armonización departamental y una coordinación a escala nacional. Esta coordinación es triple: financiera, jurídica y política.

Este tercer nivel no ha existido siempre y su aparición respondió al deseo de combatir el particularismo ministerial. La dificultad estriba en no caer en una excesiva centralización, pues los organismos de coordinación de la función pública tienen a veces la tendencia de atraer hacia ellos, y ejercer, la gestión directa.

La función pública debe estar integrada en la actualidad dentro de

la política general del país, y su gestión ha de estar vinculada a la de las restantes actividades nacionales. Todo ello subraya más todavía la necesidad de que exista un órgano central, que encarne, a escala nacional, toda la problemática de la función pública.

La gestión interministerial de la función pública interviene esencialmente en tres campos: retribución, selección y formación, y estatutos y clasificación.

En el campo de las retribuciones, la intervención del Ministerio de Hacienda se había producido de forma espontánea y ya desde antiguo, lo que a veces le llevó a asumir tareas y responsabilidades que no correspondían exactamente al Departamento. Tal sucedió en Inglaterra con la actuación de la Tesorería, que llegó a convertirse en el único Servicio que regía toda la función pública. Sin embargo, en la actualidad, el vacío existente en otras épocas ha sido cubierto mediante la creación de órganos específicos de coordinación, lo que, en cierta medida, ha venido a equilibrar el excesivo peso ejercido por el Ministerio de Hacienda en los distintos países.

El segundo aspecto de la gestión interministerial se refiere a la selección y formación. El fenómeno no es nuevo y tiene su origen en la creación en los países anglosajones de Comisiones de la función pública («Civil Service»). A través de ellas se desposeyó a los Ministerios de una parte de sus atribuciones: la selección de los cuerpos superiores. El vacío existente llevó a tales Comisiones a ocuparse de otros aspectos, trascendiendo

sus atribuciones iniciales. Un fenómeno similar se produjo en la Europa continental con las Escuelas de Administración, constituidas con carácter interministerial.

La tercera dirección en que se ha desarrollado la gestión interministerial de la función pública es la de los estatutos y la de las clasificaciones. En realidad, la creación de direcciones o agencias de la función pública ha respondido esencialmente a estas tareas técnicas.

Los diversos órganos interministeriales no pueden evidentemente permanecer cada uno en su sector, ignorándose los unos a los otros. Para evitarlo, es preciso establecer una autoridad aún más elevada; en unos casos se ha adoptado una fórmula colegial, Consejos Superiores de la Función Pública; en otros se ha creado un Ministerio. El primer sistema pone el acento en la independencia; el segundo, en la coordinación.

Los métodos de gestión de la función pública

En este terreno se advierte una evolución interesante que se ha producido en casi todas las funciones públicas. Partiendo de métodos tradicionales, arcaicos y, en cierto grado, autoritarios, se ha evolucionado hacia la puesta en marcha de mecanismos jurídicos perfeccionados, la aplicación de técnicas modernas de gestión, el desarrollo de una participación del personal en la gestión y hacia una búsqueda de independencia en tal gestión.

El primer esfuerzo de modernización se ha efectuado en el terreno jurídico, donde se han ido definiendo una serie de nociones que enmarcan toda la problemática de la función pública. Junto a la terminología oficial y jurídica ha surgido toda una jerga nacida de la práctica y sólo comprensible para los iniciados.

Por lo que se refiere a la creciente utilización de las modernas técnicas de gestión, hay que subrayar las aplicaciones de la psicología social tanto en la selección de funcionarios —pruebas psicotécnicas— como en la práctica administrativa diaria: relaciones públicas, información y comunicación, etc. La introducción de los ordenadores en la Administración ha tenido importantes aplicaciones en materia de función pública, sobre todo en lo que se refiere a la ordenación de las carreras administrativas, a la previsión de efectivos, etc.

La participación del personal en la gestión de la función pública constituye una idea que se va introduciendo progresivamente, aunque con bastante lentitud. En la práctica aquella participación tiene con frecuencia sólo carácter consultivo, si bien existen numerosas prácticas oficiosas que producen de hecho un auténtico divorcio entre la realidad y el derecho.

Finalmente hay que señalar, como última tendencia, la búsqueda de una mayor independencia, no sólo frente al poder político, sino también frente a la influencia de los intereses privados y de los grupos de presión.

CAPITULO II

EL RECLUTAMIENTO Y LA SELECCIÓN (1)

Los datos del problema

La función pública representa en cada país la mayor empresa nacional y la que, consiguientemente, emplea mayor número de trabajadores. Ello justifica, amén de otras razones, la envergadura y trascendencia de las operaciones de reclutamiento de dicho personal.

Las fórmulas difieren según se trate de un sistema de estructura abierta o cerrada. En el primer caso se trata esencialmente de reclutar para puestos muy definidos; en el segundo caso no se trata únicamente de eso, sino también de reclutar para toda una carrera, para toda una vida profesional. Lógicamente esta segunda operación es más compleja y presenta matices más acentuados.

El reclutamiento puede ser externo o interno. Mediante el primero, la Administración acude al mercado de trabajo, en similares condiciones a las de otros oferentes, en búsqueda de candidatos. El reclutamiento interno, o promoción interna, se dirige a candidatos que ya están prestando servicios en la Administración, pero en

(1) *N. del T.*—Con el término «selección» se expresa en España el conjunto de operaciones que determina la aptitud de un aspirante para incorporarse a la función pública. En Francia, al igual que en otros países en los que existe crisis de candidatos a la función pública, no siempre es posible realizar una auténtica selección entre los aspirantes, de ahí que se distinga terminológicamente entre «selección» y «reclutamiento».

puestos diferentes a los ofrecidos y de nivel jerárquico menos elevado.

Para que el reclutamiento sea eficaz debe realizarse después de una selección. Las posibilidades de selección dependerán de la capacidad de atracción que la función pública posea en el mercado de trabajo y de las condiciones generales de éste.

Por lo que se refiere a los procedimientos de reclutamiento, la historia es rica en experiencias. Muchos de los métodos utilizados han caído hoy en desuso: el sorteo, el sistema hereditario, la cooptación, el favor regio, la adquisición patrimonial, etc. Hoy se utilizan fórmulas consideradas más justas, más modernas y más eficaces.

La evolución que se ha producido en todas las funciones públicas ha seguido la misma dirección. De la libertad absoluta y de la dispersión se ha pasado a un sistema en el que el reclutamiento se ha convertido en una operación coordinada, reglamentada, organizada y sometida a una política general a largo plazo.

Los principios modernos del reclutamiento

Dos son los principios básicos que rigen en la actualidad: la igualdad de acceso de todos a la función pública y el reclutamiento a través del mérito. Sin embargo, su aplicación es muy diferente de unos países a otros, y el grado de respeto a ambos principios varía también sensiblemente.

El principio de igualdad de acceso presenta ciertas limitaciones

o excepciones, según los casos. Tales son: la nacionalidad, la moralidad, la edad, la salud, etc. El sexo, que, en principio, no debiera implicar discriminación alguna, determina, no obstante, ciertas restricciones reales por lo que se refiere al acceso de la mujer a la función pública y, especialmente, a ciertos niveles superiores. El origen étnico, en ciertos países en los que conviven diferentes comunidades, y las ideologías políticas, en los casos de ciertos regímenes, son igualmente fuentes posibles de discriminación.

En cuanto al sistema de reclutamiento mediante el mérito puede afirmarse que en ninguna parte es aplicado de forma absoluta. Las Administraciones tratan de reservarse una esfera de decisión discrecional lo más amplia posible. Por ello es necesario que si se quiere aplicar el principio se establezcan instituciones especialmente adaptadas para garantizar su aplicación.

Esencialmente existen dos procedimientos: o bien la aplicación es impuesta por disposiciones estatutarias, incluso a veces constitucionales, sometidas a control judicial, o bien se confía la operación de reclutamiento a un organismo independiente. En cualquier caso, no basta con que las instituciones existan, sino que se precisa una voluntad general de ponerlas en práctica.

Señalemos finalmente que el reclutamiento mediante el mérito presenta dos importantes excepciones: la de los empleos superiores, que por su relación política han de estar basados en vínculos no sólo de competencia, sino, sobre to-

do, de confianza, y la de los empleos reservados, que se atribuyen por razones sociales o humanitarias a ciertas categorías de ciudadanos: ex combatientes, mutilados, etc.

Los diversos procedimientos de selección

¿Cuáles son, habida cuenta de las restricciones señaladas, los procedimientos que permiten verificar un reclutamiento mediante el mérito?

Un primer procedimiento es el de la elección, aunque de inmediato hay que señalar que nunca ha dado resultados excelentes, ya que técnicamente no resulta recomendable.

En otro terreno se encuentran las pruebas psicotécnicas: *test*, cuestionarios o entrevistas. En ocasiones se las denomina, en forma abusiva, oposiciones, si bien las diferencias son ostensibles: no cabe preparación previa, ni existe programa definido, etc. La verdadera oposición corresponde a lo que los ingleses llaman *competitive examination*. Puede incluir ejercicios orales o escritos, y su inconveniente principal es que sólo mide las cualidades intelectuales del aspirante, pero no las morales, su carácter o sus aptitudes. En cualquier caso, la experiencia demuestra que, sin ser perfecto, es el menos malo de los procedimientos de selección.

Finalmente hay que señalar otro método: el de los *stages* o períodos probatorios, que, para ser eficaces, han de durar bastante tiempo. El inconveniente básico de este

procedimiento es la tendencia bastante general a nombrar a todos los que han hecho el *stage*, salvo casos de evidente incompetencia. Por otra parte ha de tener forzosamente un carácter minoritario si no se quiere que la Administración sea invadida y paralizada por los aspirantes. El *stage* no puede, pues, reemplazar a los otros sistemas, aunque sí completarlos.

La elección entre unos y otros procedimientos dependerá en última instancia de los temperamentos y estilos de vida de cada país.

Los órganos de selección y su política

En los países en que la función pública está suficientemente desarrollada, la selección se atribuye a órganos especializados. En otros casos constituye una tarea suplementaria realizada por funcionarios ya en servicio, a los que asisten en ocasiones, catedráticos y profesores. El proceso de selección ha experimentado en cada supuesto un fenómeno distinto: desconcentración en el primero, ejerciendo a veces sólo un control básico y lejano las Comisiones de Servicio Civil, y reagrupación, en el segundo, al dar a la selección carácter interministerial.

Lo que constituye un hecho totalmente nuevo en la actualidad es la elaboración de una auténtica política de selección, que planifica esta actividad y la vincula a los problemas generales del país: sistema educativo, nivel de empleo, demanda y oferta en el mercado de trabajo, situación económica, etcétera.

CAPITULO III

LA FORMACIÓN Y EL PERFECCIONAMIENTO

Tras algunos precedentes históricos, la preocupación por la formación de los funcionarios públicos fue ampliamente olvidada, y no sólo por los sistemas de estructura abierta, que la consideraban innecesaria, sino también por los de estructura cerrada.

En la actualidad es considerada como una auténtica necesidad, y gran parte del impulso que ha recibido se debe a las exigencias experimentadas en este campo por los países en vía de desarrollo. En Estados Unidos tal necesidad se ha dejado sentir también a causa de la progresiva tecnificación de las actividades administrativas, y, por su parte, los países europeos, que ya se habían preocupado por la formación, prestan cada vez mayor atención a los problemas del perfeccionamiento o formación ya en servicio. Dentro de este panorama sólo han quedado desplazados los países socialistas, si bien ya se aprecian en ellos síntomas de un progresivo cambio al respecto.

Los problemas generales de la formación

Poner en marcha un sistema de formación, tomando este término en su sentido amplio, que engloba formación y perfeccionamiento, implica una decisión previa sobre una serie de oposiciones.

La primera es la de saber si la formación que debe ser polivalente o especializada o, en otros tér-

minos, si lo que es preciso son generalistas o especialistas. La cuestión es bastante teórica, pues ambos tipos son necesarios, y ello dependerá de los niveles, ya que en el caso de los funcionarios superiores será precisa una formación de tipo universal.

La segunda cuestión es si la formación debe ser específica para la Administración pública o si puede ser la misma que la que se dispensa para el sector privado. La influencia americana se dirigía inicialmente a defender una formación ambivalente, mientras que en Europa se ha considerado tradicionalmente que, dadas las características de la función pública, había de establecerse un sistema de formación autónoma. Por lo que se refiere a los países del Tercer Mundo, se han debatido entre ambas fórmulas, según que su sistema de referencia fuera europeo o americano. Como balance de conjunto puede sostenerse que la opinión mayoritaria sostiene en la actualidad la necesidad y conveniencia de una formación específica, al menos en lo esencial.

Otra opción se plantea a la hora de poner el acento bien sobre la formación o bien sobre el perfeccionamiento. La primera postura ha sido mantenida por Francia, si bien ahora se están dibujando ciertas modificaciones que incluyan ya actividades de perfeccionamiento. Como resultado del «Informe Fulton», Inglaterra ha adoptado un sistema de formación escalonado en tres etapas: un ciclo de algunas semanas durante el primer año de servicio; un segundo ciclo de unos seis meses, tres años después, y una año a partir del quinto de

prestación de servicios. La tendencia general es la de aumentar el periodo de formación, combinando la de carácter previo con el perfeccionamiento posterior.

Otro problema teórico es el de saber si la formación debe ser voluntaria u obligatoria. La experiencia parece demostrar que si se quiere que el sistema sea rentable habrá de incluir una buena dosis de obligatoriedad no sólo frente a los individuos, sino también de cara a los organismos en que presten servicios.

Una última cuestión sería la de determinar si la formación debe estar sometida a calificación. En este supuesto habrá que distinguir en cuanto a edad, rango, contenido de la formación, etc., para poder establecer un criterio adecuado.

El contenido y los métodos de formación

Lógicamente el contenido variará según el nivel y según la especialidad. Si se pretende obtener una formación específica de la función pública, es preciso que aquella abarque tanto materias clásicas—derecho, economía, historia...—cuanto materias modernas—matemáticas, idiomas...—, y también técnicas administrativas: estadística, informática, relaciones públicas y, de modo general, lo que hoy se llama modernas técnicas de gestión o de «management». En el terreno ideal, esta formación debiera incluir también lo que a veces se llama la ética administrativa: cualidades de carácter, capacidad de dirección, sentido de la responsabilidad, etc., si bien no

existe una fórmula escolar que proporcione todo ello.

Los métodos de formación son muy variados, y van desde los clásicos—lección magistral, conferencias, seminarios...—a los más modernos: estudio de casos, *stages*, juegos administrativos o simulación de gestión, etc. Estos últimos, que parecen constituir la más reciente innovación, resultan todavía muy costosos y no pueden ser generalizados.

Los organismos de formación y perfeccionamiento.

Puede establecerse una división fundamental: aquellos que se sitúan en el marco universitario y los que se encuadran en el seno de la Administración. Muchas universidades, sobre todo americanas, han creado departamentos de Administración pública que otorgan diplomas y títulos específicos.

Por lo que se refiere a la formación dentro de la propia Administración, se distinguen dos tipos básicos de instituciones: las Escuelas y los Institutos de Administración Pública; las primeras se adaptan al modelo de la ENA francesa, mientras que los segundos son de tipo anglosajón.

CAPITULO IV

LA CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES

La clasificación de funciones constituye una operación técnica indispensable y previa a la ordenación de una función pública moderna. Al principio pareció suficiente una clasificación de tipo

vertical o por servicio, de lo que se pasó posteriormente a otra funcional y de tipo horizontal. A la función pública de estructura cerrada corresponde una clasificación jerárquica por grados, cuerpos y categorías; a la estructura abierta corresponde lo que propiamente se llama clasificación de empleos.

La clasificación de tipo vertical o por servicio

Es la clasificación arcaica que únicamente se usa hoy en las funciones públicas que no han culminado su proceso de desarrollo. En este sistema existe una completa confusión entre la estructura propia. Su punto de partida es el organigrama general del aparato administrativo, efectuándose la primera repartición de funcionarios entre las diferentes autoridades de que dependen y a cuyo servicio se encuentran.

Por otra parte, dentro de cada una de estas grandes categorías, existen otras distinciones que corresponden a la propia naturaleza de la organización administrativa: servicios de ejecución, de apoyo, periféricos, etc.

Junto a estas unidades verticales se sitúan los organismos autónomos, las empresas públicas, que poseen sus propias categorías de personal.

El sistema resulta insuficiente, pues se trata de un simple inventario que no puede servir de base para la aplicación de una auténtica política de personal. Para suplir sus deficiencias se ha ido estableciendo progresivamente otra

clasificación funcional de tipo horizontal, que permite actuar conjuntamente sobre todos los funcionarios que ocupan empleos comparables, sea cual fuere el servicio del que dependen.

Este nuevo tipo de clasificación puede dividirse de acuerdo con dos modelos opuestos: la clasificación de los empleos y la clasificación jerárquica.

La clasificación de los empleos

Los antecedentes de este sistema se encuentran en Estados Unidos en la «Civil Service Act», de 1883, si bien su aplicación no se produciría hasta la «Classification Act», de 1923. El mecanismo es muy sencillo y comprende tres operaciones: una descripción de los puestos, su reagrupamiento en clases profesionales y, finalmente, la atribución de un grado jerárquico a cada uno de los puestos así clasificados.

¿Cuáles son sus ventajas? Esencialmente permitir una ordenación y una gestión racional de la función pública. Ventajas, pues, de orden, equidad y claridad. Por otra parte, dada su sencillez, puede ser perfectamente comprendido por los propios funcionarios.

Por contra, su principal inconveniente es que lleva a una especialización excesiva, lo que produce cierta rigidez para afrontar necesidades nuevas o imprevistas. Además, el sistema no contempla los aspectos temporales de la carrera administrativa, ya que se trata de una clasificación intemporal, en la que el desarrollo de la carrera no ocupa un lugar preciso.

La clasificación jerárquica por grados, cuerpos y categorías

Es el sistema que corresponde a las funciones públicas de carrera de tipo europeo. El modelo es sencillo y de inspiración militar. Junto a la noción de empleo es preciso añadir otras dos: la de grado y la de cuerpo. La fundamental es la noción de cuerpo. Se selecciona a alguien no para un puesto concreto, sino para su ingreso en un cuerpo, dentro del que se pueden distinguir distintos grados. Cada ascenso implicará la afectación a un puesto que corresponda al nuevo grado.

Consecuentemente, la clasificación no tiene por base los puestos de trabajo, sino los grados existentes en el seno de cada cuerpo. Pero para ordenar definitivamente una construcción de este género no basta con yuxtaponer todos los cuerpos, sino que es preciso establecer ciertas pariedades y que los propios cuerpos se reagrupen en el interior de grandes categorías jerarquizadas. Así, pues, existen tres elementos superpuestos: el grado, encerrado dentro de un cuerpo, y el cuerpo, situado en el interior de una categoría.

Esencialmente pueden distinguirse tres categorías: la de los cuerpos superiores; la intermedia, que corresponde a los funcionarios de ejecución o aplicación, y, finalmente, la de los funcionarios subalternos.

La ventaja fundamental de este sistema es su mejor adaptación a una función pública de carrera, ya que el cuerpo no es una referencia instantánea, sino un organismo en el que se pasan muchos años y en

el que se asciende grado por grado. Es también más flexible y permite un mayor margen de libertad para destinar a los funcionarios a los distintos puestos de trabajo.

Como inconvenientes hay que señalar su mayor complicación, ya que exige más personal para ponerlo a punto y actualizarlo posteriormente, y también que es más difícil de comprender para los funcionarios. Por otra parte, se puede reprochar al sistema que se establece más en consideración de las necesidades del propio funcionario y del desarrollo de su carrera, que de las necesidades de la Administración.

CAPITULO V

LA ORDENACIÓN DE LA CARRERA

La ordenación de la carrera constituye un problema que, como es lógico, se plantea únicamente en las funciones públicas de estructura cerrada.

Ordenar la carrera es resolver tres series de problemas que hacen referencia a la movilidad de los funcionarios en el espacio a su movilidad en el tiempo, y, finalmente, al cese de sus funciones al término de su carrera.

La movilidad de los funcionarios en el espacio

En la función pública de sistema cerrado, el ingreso en la Administración no se produce para un puesto concreto, sino que éste se atribuirá en función de las necesidades del servicio y, en lo posi-

ble, de los deseos del ingresado. Tanto en el caso de los destinos iniciales, como en el de los cambios posteriores, los órganos rectores de la función pública habrán de buscar el equilibrio entre aquellos dos factores.

La movilidad, especialmente en el caso de los funcionarios superiores, presenta una serie de ventajas desde el punto de vista de la política general de la función pública, que entrarán frecuentemente en conflictos con la tendencia al inmovilismo propia no sólo de los interesados, sino también de los órganos de que dependen. Otro importante factor en pro de la movilidad es la necesidad de equilibrar la distribución de los funcionarios sobre el conjunto del territorio, evitando los desequilibrios que, por unas u otras causas, pueden producirse.

El desarrollo de la carrera

La noción de carrera implica una progresión del funcionario durante toda su vida profesional en los diferentes grados de la jerarquía. En su origen esta progresión era meramente lineal, correspondiendo los empleos más importantes a los más antiguos y ya hacia el fin de sus carreras. Los inconvenientes que esto plantea han llevado a la búsqueda de soluciones que permitan aprovechar el rigor y el entusiasmo de una madurez lejana aún de la jubilación.

En la práctica, la progresión se efectúa de acuerdo con tres modalidades. La primera es el ascenso en la escala de retribuciones, que viene a constituir una prima de fidelidad en el empleo. Puede ve-

rificarse de forma automática por el transcurso de cierto tiempo o bien combinando la antigüedad y el mérito.

La segunda fórmula es el ascenso de categoría. No constituye un derecho, pero sí algo normal dentro de un Cuerpo que comprende varias categorías o grados. La dificultad se plantea lógicamente cuando, lo que es normal, los Cuerpos tienen estructura piramidal. Este tipo de ascensos puede tener carácter discrecional o bien estar rodeado de ciertas garantías objetivas.

El tercer procedimiento de progresión en la carrera es el denominado promoción interna, que consiste en pasar de un cuerpo a otro superior. Tampoco constituye un derecho, sino una posibilidad, que puede estar más o menos formalmente recogida en los estatutos.

Un problema directamente relacionado con el tema de la progresión en la carrera es el de la calificación de los funcionarios o méritos que pueden hacerse constar en su hoja de servicios. En la práctica resulta difícil establecer un sistema que evite las arbitrariedades y subjetivismos y que a la vez sea de fácil aplicación. Tal vez una de las grandes insuficiencias de la función pública sea precisamente su falta de mecanismos prácticos para recompensar o sancionar.

El cese en el servicio

La noción misma de carrera implica la estabilidad en el empleo, y ello diferencia netamente las funciones públicas de estructura cerrada de las de estructura abierta. Sin embargo, aquella estabili-

dad no debe interpretarse de una forma tan rígida que limite tanto a la Administración como al propio funcionario. El cese en el servicio en el curso de la carrera reviste en principio carácter excepcional: enfermedad, sanción disciplinaria... Un caso especial es el de la dimisión, que, si bien puede ser siempre presentada por el funcionario, no por ello ha de ser aceptada por la Administración o, al menos, no precisamente en el momento querido por el interesado.

Aún pueden señalarse otros dos casos de cese en el servicio: la suspensión del puesto de trabajo y la insuficiencia profesional. En el primero, la regla es ofrecer otro puesto similar al funcionario o bien indemnizarle en forma legal, si así está previsto. El segundo habrá de diferenciarse netamente de una sanción disciplinaria, y por ello habrá de estar rodeado de máximas garantías.

Queda finalmente el cese en el servicio o jubilación al término de la carrera. El límite de edad es fijado unilateralmente por la Administración, que habrá de encontrar un equilibrio entre la eficacia, al dar paso a funcionarios más jóvenes, y el coste económico de la jubilación anticipada.

CAPITULO VI

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS

La cuestión de los derechos y obligaciones de los funcionarios subraya una vez más la oposición entre sistemas de estructura abierta y cerrada.

En el sistema de estructura abierta, los derechos y obligaciones de los funcionarios no tienen carácter específico, sino que están definidos en el marco general del Derecho laboral. Su fuente inmediata es el contrato que se establece entre ambas partes, Administración y empleado. Ello no implica que derechos y obligaciones estén siempre definidos por una negociación individual, sino que la mayor parte de las veces se trata sólo de la aplicación a un caso concreto de las cláusulas establecidas con carácter general para una determinada categoría. Es la fórmula representada por los contratos-tipo o los contratos de adhesión.

En el sistema de estructura abierta, la situación es inversa; los derechos y obligaciones de los funcionarios tienen carácter específico y están regidos por el derecho administrativo, siendo su fuente inmediata el estatuto.

Pero si las diferencias entre ambos sistemas son muy claras en el terreno legal, en la práctica la distinción es menos neta, especialmente si se tiene en cuenta que, de hecho, existe siempre cierta mezcla entre los dos sistemas. El contenido de los derechos y obligaciones es bastante similar en ambos, con independencia de que su fuente esté en el estatuto o en el contrato.

Las obligaciones de los funcionarios

La mayor parte de las funciones públicas poseen un repertorio de obligaciones que, con ciertos matices, son muy similares de un país a otro. Las diferencias no se si-

túan, pues, en su enumeración, sino más bien en la forma en que son prácticamente aplicadas y respetadas.

Las obligaciones de tipo general y, por tanto, aplicables a todos los funcionarios públicos son, en síntesis, las siguientes: consagrarse a su función, obediencia jerárquica, respeto a la legalidad, imparcialidad, lealtad, probidad, dignidad y honorabilidad y discreción o secreto profesional.

Para su cumplimiento no basta con elaborar textos ni imponer sanciones, sino que es preciso, sobre todo, que existan las condiciones que hagan viable su cumplimiento; condiciones que deben poder predicarse no sólo de la función pública, sino del conjunto de la población de un país dado.

Los derechos de los funcionarios

Constituyen la contrapartida de las obligaciones precitadas. Pueden clasificarse en tres grupos: los que están vinculados al mismo empleo y que se encuentran en todos los sistemas de función pública, ya sean abiertos o cerrados; los que se derivan de la existencia de carrera administrativa, propios de los sistemas de estructura cerrada, y, finalmente, los derechos vinculados a la profesión, que pueden ser reconocidos en uno y otro sistema.

Los primeros pueden agruparse en tres rúbricas: retribución, permisos y lo que se podría denominar ventajas «en especie» (cooperativas, mutualidades, viviendas, etcétera).

La segunda categoría incluye la estabilidad en el empleo, los as-

ensos y la promoción interna, las pensiones por causas diversas, jubilación, etc.

El tercer grupo incluye teóricamente el conjunto de derechos y libertades que son concedidos a todos los ciudadanos: libertad de opinión, derecho de asociación, electividad para cargos públicos, etcétera. En la práctica suelen estar sometidos a limitaciones más o menos estrictas, según los regímenes e ideologías predominantes en cada país.

CAPITULO VII

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Si los derechos de los funcionarios están protegidos por ciertas garantías, sus obligaciones vienen sancionadas por una responsabilidad, que hace que aquéllas deban ser respetadas. Tal responsabilidad es triple: penal, civil y disciplinaria.

La responsabilidad penal

Junto a la responsabilidad penal común a todos los ciudadanos y, por tanto, a los funcionarios, éstos vienen sometidos a otra, específica, derivada precisamente de su cualidad de tales. No se trata de un conjunto coherente de reglas, sino de disposiciones dispersas y a veces divergentes. A veces refuerzan la responsabilidad penal de los funcionarios, y en otras ocasiones la aligeran y suavizan: ciertas inmunidades, ejecución de las órdenes, etc.

La responsabilidad civil

Con carácter general es la que se deriva de un daño causado a otro y es evaluable en términos económicos. ¿Qué ocurre cuando el daño es causado por un funcionario? Los sistemas oscilan entre la exigencia personal, la ejercida ante la Administración o la combinación de ambos criterios. Se trata de encontrar un régimen equilibrado que, sin oprimir al funcionario, tampoco le libere por completo.

En la mayor parte de las funciones públicas contemporáneas se distingue entre la responsabilidad del funcionario frente a terceros y frente al Estado. Superado el principio de irresponsabilidad del Estado, en la actualidad el particular puede optar por ejercer sus derechos frente al funcionario responsable o frente a la Administración de la que éste dependa. En algunos sistemas se ha tratado de distinguir entre «falta personal» y «falta del servicio». La primera, aun siendo cometida por el funcionario durante el servicio, no tendría relación directa con su funcionamiento, mientras que la segunda se derivaría de éste. La distinción es difícil de verificar en la práctica y, de hecho, ambos tipos de faltas se acumularán con frecuencia.

Por lo que se refiere a la responsabilidad del funcionario frente al Estado, hay que distinguir el daño directo causado por el funcionario sobre el patrimonio estatal, y la posibilidad de que el Estado repercuta sobre el funcionario la reparación proporcionada al particular perjudicado por culpa

de aquél. Los sistemas son diversos y en algunos se llega incluso a un reparto entre ambos, Estado y funcionario, de la reparación pecuniaria.

La responsabilidad disciplinaria

Junta a las responsabilidades de tipo general ya aludidas, los funcionarios están sometidos a otra específica, que implica una sanción cuando se quebrantan las reglas de «régimen interno» de la organización; se trata de la responsabilidad disciplinaria. Lógicamente su extensión e importancia es mucho mayor en los sistemas «cerrados», que en los de estructura abierta, en los que, al menos teóricamente, las posibilidades de rescisión del contrato y las de despido son automáticas, cuando se produce una falta de cierta magnitud.

La definición de los distintos regímenes disciplinarios habrá de hacerse en función de los siguientes problemas: delimitación de las infracciones, lista de sanciones, elección de la autoridad investida de poder disciplinario y determinación de las garantías disciplinarias.

Tal vez el tema más interesante sea el de la autoridad disciplinaria. Frente a las dos tendencias tradicionales de que aquélla debiera ser ostentada por el superior jerárquico o por una autoridad externa a la organización, o sea un juez, ha surgido un tercer sistema intermedio en el que el poder disciplinario se confía a un organismo jurisdiccional, pero en el seno de la Administración. Es el caso alemán, por ejemplo, en el que los tribunales disciplinarios son presi-

dados por un magistrado, a quien acompañan y auxilian varios funcionarios.

CAPITULO VIII

LA REMUNERACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

No cabe duda de que éste es uno de los problemas fundamentales de cualquier función pública. Las principales deficiencias que, en mayor o menor grado, se encuentran en casi todas partes son: la insuficiencia global de la remuneración, la desigualdad en su distribución y, finalmente, la clandestinidad o lo arbitrario del sistema.

La remuneración se nos presenta en la actualidad como un auténtico derecho, como un salario que es la contrapartida de un trabajo. Por otra parte, en su concepción moderna, la remuneración está vinculada a la función y no al funcionario, lo que implica, al menos en teoría, una cierta transparencia del sistema.

La remuneración está integrada por varios elementos, algunos de los cuales son fuente de desigualdades y diferencias; así, mientras el sueldo suele estar reglado y ser proporcionalmente uniforme, los complementos e incentivos dan lugar a situaciones radicalmente dispares. Junto a estos elementos hay que señalar otros, como la ayuda familiar, las pensiones en sus diversas modalidades, etc.

Sin duda, el campo en que las funciones públicas han realizado un mayor esfuerzo de racionalización y de igualdad ha sido el de

los sueldos. ¿Cuál es su mecanismo de fijación? De nuevo aquí es preciso diferenciar los dos sistemas básicos; en el de estructura abierta, la cosa es bastante sencilla, ya que la clasificación de los puestos de trabajo y su agrupación posterior en clases profesionales facilitan al máximo el establecimiento de niveles retributivos. En los sistemas de estructura cerrada resulta algo más complicado, ya que es preciso tener en cuenta, como una variante más, el desarrollo de la carrera.

Una de las cuestiones más delicadas en materia de retribuciones es la determinación de su nivel global, o sea la masa salarial de la función pública. Su repercusión sobre el presupuesto nacional variará desde el 25 al 30 por 100 propio de los países industrializados, hasta el 70 u 80 por 100, que puede alcanzar en los países en vías de desarrollo. A escala individual parece aconsejable que el nivel de retribución del sector público esté algo por bajo del correspondiente al sector privado, a fin de que se compense el mayor margen de riesgo profesional (quiebras, despidos, paro tecnológico, etc.) que el segundo implica.

CAPITULO IX

LAS GARANTÍAS DE LOS FUNCIONARIOS

Como contrapartida del especial régimen de responsabilidades a que vienen sujetos los funcionarios, éstos disfrutan de ciertos derechos que deben ser garantizados tanto frente a la propia Adminis-

tración como a los administrados. Lógicamente tales garantías representan muy poco en los sistemas de estructura abierta y mucho, por el contrario, en los de estructura cerrada, en los que existe un complejo sistema de protección jerárquica, jurisdiccional y legislativa. En el fondo ello responde a que los funcionarios no pueden, generalmente, beneficiarse de esa garantía de derecho común que es la posibilidad de sindicarse y, en caso límite, de ir a la huelga.

Un análisis más profundo del problema pone de manifiesto que, con independencia de uno u otro sistema, las cuestiones básicas son similares en ambos casos: control jurisdiccional de la función pública, las agrupaciones de funcionarios y el problema de la huelga en la función pública.

El control jurisdiccional de la función pública varía según los distintos países; en algunos existe y es utilizado frecuentemente, mientras que en otros o no existe o no se utiliza. ¿Quién debe ser el juez? Ello dependerá de las estructuras jurisdiccionales de los diferentes países, pero, en cualquier caso, habrá de disponer de poderes de anulación e indemnización para desempeñar eficazmente su cometido.

Por lo que se refiere a las agrupaciones de funcionarios, la evolución ha sido considerable, pasándose de una abierta hostilidad a una tolerancia cada vez más amplia. Los dos obstáculos fundamentales han sido siempre la aparente incompatibilidad de aquellas fórmulas con la noción de jerarquía y los riesgos que de ellas podrían

derivarse para la neutralidad política del funcionario.

En la actualidad, los regímenes son muy variables y van desde la prohibición absoluta de cualquier sistema asociativo, hasta el pleno reconocimiento de los sindicatos de funcionarios en igualdad con los de otros sectores profesionales. En algunas funciones públicas se reconoce el derecho de sindicación de los funcionarios, pero sometido a diversas restricciones, entre las que destaca la prohibición de la huelga.

Mientras para algunos la huelga constituye algo inadmisibile en la función pública, para otros representa un auténtico derecho, lógica consecuencia del general de sindicación. Pero, evidentemente, se trata de un derecho sumamente frágil, ya que no se puede reglamentar un hecho que, en su esencia, se sitúa al margen del Derecho. Así, pues, la huelga se nos presenta como un fenómeno cuya solución es menos jurídica que política.

PARTE III

Los funcionarios en el seno de la Nación

Se trata ahora de situar a la función pública en el interior de la nación, lo que da lugar a una serie de consideraciones de tipo sociológico y, desde luego, mucho menos jurídicas que las expuestas hasta aquí. Las relaciones entre la función pública y el contexto en que se desenvuelve pueden ser con-

templadas desde diversas perspectivas: económica, política, social, psicológica, etc.

CAPITULO PRIMERO

LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA VIDA POLÍTICA

En todo Estado moderno, la función política se distingue de la función administrativa, siendo igualmente distintos los órganos que desempeñan ambas funciones.

En la organización del Estado, la Administración y consiguientemente sus funcionarios, ocupan una posición separada de la autoridad política y a la vez subordinada a esta última. Pero el funcionario no es sólo un agente de la Administración, sino también un hombre y un ciudadano, lo que plantea el problema de definir cómo los funcionarios combinan su pertenencia a la Administración y su participación en la vida política del país. No cabe una respuesta abstracta a la cuestión de si los funcionarios deben ser políticamente neutros o deben tener una orientación política definida; todo dependerá del régimen político imperante en el Estado de que se trate.

Por otra parte, la separación y la subordinación de las autoridades administrativas a las políticas disminuyen cada vez que se acrecientan más el número, la complejidad y el tecnicismo de las tareas del Estado, hasta el punto de que resulta difícil en ocasiones saber dónde está la realidad del poder y si no se ha deslizado de las manos de los políticos hacia las de los funcionarios.

CAPITULO II

LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA VIDA ECONÓMICA

En la actualidad, superada ya una concepción negativa, pasiva y simplista de la función pública como un peso muerto en la economía, su impacto en el equilibrio presupuestario se ha convertido en una cuestión fundamental. La función pública, con sus considerables efectivos, ocupa un lugar creciente en una serie de políticas económicas: política de empleo, de rentas... y debe estar hoy integrada, como un elemento básico, en el conjunto de la planificación económica.

Desde la perspectiva económica pueden destacarse algunos problemas que, en la actualidad, han alcanzado singular importancia, tales como el costo de la función pública, la previsión de sus efectivos y el rendimiento de los funcionarios.

En cuanto al primero de ellos, se trata de conocer lo más exactamente posible el costo de la función pública, entendido no sólo como el volumen de la masa salarial, sino incluyendo el precio de la gestión de la función pública; el de la selección y formación de los funcionarios, etc... Evidentemente una buena política en este terreno consistiría en reducir al máximo todos los costos que no fueran el de las retribuciones de los funcionarios precisamente para obtener recursos con que mejorar aquéllas.

Cualquier cálculo económico sería totalmente aleatorio si no estuviera íntimamente ligado a un

eficaz sistema de previsión de efectivos. Este esfuerzo de previsión comienza a ser adoptado con más o menos rigor y acierto en la mayor parte de los países, si bien es preciso reconocer que los resultados obtenidos hasta el presente distan mucho de ser los óptimos.

Al plantear el tema del rendimiento de los funcionarios reaparece el problema permanente de la burocracia. Las críticas que se hacen a la Administración en este sentido tienen carácter universal. ¿Cuáles son sus causas? Entre las múltiples que pueden citarse destacan esencialmente dos: la carencia de un interés personal y de un estímulo directo en el trabajo, por lo que se refiere a los funcionarios, y el peso de los criterios jurídicos y políticos frente a los de rendimiento y eficacia, en el marco en que se desenvuelve el trabajo administrativo. No se persigue el rendimiento, porque en las tareas administrativas no siempre es mensurable y, en ocasiones, ni siquiera se tiene conciencia de él.

CAPÍTULO III

LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA VIDA SOCIAL

En su conjunto, las funciones públicas modernas no constituyen hoy una clase social particular en el seno de un país, sino que se afirman al servicio de toda la nación, de la que se esfuerzan en ser, a través de su composición, un reflejo fiel. En la práctica, la función pública se nos muestra como una emanación de las clases medias, pues, por razones evidentemente diversas, ni la clase privilegiada, ni la proletaria se insertan

en el aparato de la función pública.

Si bien la función pública no es en sí misma una clase social, constituye lo que a veces se llama un «grupo socio-profesional» que, aunque no homogéneo, a causa de sus dimensiones, está dotado de un estatuto social específico que le distingue de los restantes grupos de la nación. Dentro del conjunto socio-profesional que constituye la función pública, pueden distinguirse fundamentalmente tres subconjuntos: el de los altos funcionarios, el de los técnicos y el de los pequeños funcionarios, cada uno de los cuales presenta sus propios rasgos específicos y posee cierto grado de homogeneidad.

En la actualidad, el funcionario público se ha convertido en todas partes en un trabajador asalariado, sometido a un régimen social un poco particular derivado de su pertenencia al sector de la Administración pública. Es precisamente en este terreno del estatuto social, mucho más que en otros, como el de la estructura jurídica o el de los mecanismos de gestión, donde la unificación de todos los sistemas de función pública en el mundo parece marchar hoy por buen camino.

Como conclusión de esta obra, es preciso señalar que la nación debe interesarse por su función pública y no considerarla como un mal necesario; debe denunciar sus insuficiencias y colaborar en su modernización, de forma que el funcionario se sienta sostenido por sus conciudadanos y no tolerado, temido o despreciado.

MIGUEL A. ARROYO