

LA FUNCION PUBLICA EN INGLATERRA

«The Economist», 24 de enero de 1976

La función pública británica alcanzaba en octubre de 1975 la cifra de 719.000 funcionarios civiles. De éstos, 179.000 ocupaban puestos de trabajo en industrias estatales, como fábricas de armas, imprentas, etc. Los restantes, 540.000, correspondían a la función pública propiamente dicha, desde recaderos y personal auxiliar hasta los subsecretarios permanentes de los grandes Ministerios en Whitehall.

El objeto del presente informe es describir en sus líneas generales los sistemas de selección y formación y la estructura de la función pública, así como analizar la extensión y los límites de los poderes ejercidos por los funcionarios públicos.

El pertenecer a la función pública tiene muchos atractivos. El nivel de retribuciones puede considerarse análogo al del sector privado si se computa lo que habría de detraerse por derechos pasivos; las pensiones de jubilación son generosas, a prueba de inflación y no comportan detracciones durante los años de servicio activo del funcionario, y la seguridad en el empleo es alta

(los funcionarios sólo son separados del servicio por faltas muy graves o en caso de escandalosa incompetencia). La condición de funcionario está todavía rodeada de prestigio y en los escalones superiores se disfruta de gran poder e influencia.

Con anterioridad a 1850 se ingresaba en la función pública por medio de influencias, bien se tratara de relaciones familiares o de conexiones políticas. Hace ciento veinticinco años, y como consecuencia de las recomendaciones del informe Northcote-Trevelyan, se constituyó la Comisión del Servicio Civil con el carácter de órgano imparcial e independiente para la selección de los funcionarios públicos. Esta comisión forma hoy parte del Departamento de la Función Pública, al cual está encomendada desde 1968 la dirección de la política general en materia de personal, salvo por lo que se refiere a los trabajadores de empresas estatales.

Los candidatos que pretenden alcanzar los escalones superiores de la carrera administrativa ingresan normalmente por el grado de *directivo aspirante (administrative trainee)*; ingresan, aproximadamente, 250 candidatos en este grado. La selección se efectúa a través de un examen escrito y la práctica, durante tres días, de pruebas (*test*) de capacidad, aptitud y personalidad que son realizadas ante el Comité de Selección de la Función Pública, radicado en Londres. Al término de estas pruebas es necesario someterse a un comité encargado de la selección definitiva. El número de los que aprueban es reducido: en 1974 fueron seleccionados 200 aspirantes de entre 1.400 presentados. El ingreso directo en la función pública de los graduados universitarios es, pues, altamente competitivo. No obstante, existen pruebas restringidas de ingreso en el grado de *directivo aspirante* para quienes ya sean funcionarios públicos, siempre que su edad sea inferior a treinta y dos años (en 1974 fueron aprobados en pruebas restringidas 54 candidatos).

La «era Fulton»

En 1966 el primer ministro (Mr. Wilson) estableció la Comisión Fulton para la Reforma de la Función Pública. El informe

de esta comisión, publicado en junio de 1968, significa, según la opinión de muchos, el comienzo de una nueva etapa. El informe propuso cambios y desarrollos en la estructura, sistemas de selección, gestión, formación y perfeccionamiento y organización de la función pública. Puso, además, especial énfasis en la necesidad de una mayor especialización del personal directivo y ejecutivo. Sin embargo, el informe Fulton fue, en gran medida, un producto de su tiempo. Se basó en la presunción de que era necesaria una mayor utilización de las modernas técnicas de dirección, tales como el análisis de tareas y la mecanización y automatización de los servicios (a través de ordenadores). Pero el informe contuvo pocas precisiones acerca de cómo llevar a la práctica estrategias políticas determinadas. Y, especialmente, quizá porque no figuraba en el mandato recibido, omitió toda referencia a una cuestión fundamental: las relaciones entre la clase política y los funcionarios públicos. Son éstas justamente las áreas en las que se han producido recientemente los más destacados avances. Con todo, puede decirse que el informe Fulton produjo tres consecuencias prácticas importantes:

a) La creación de un Departamento de la Función Pública encargado de la dirección de la misma. Las competencias de este Departamento se extienden a la selección, formación y perfeccionamiento, retribuciones y gestión de personal, así como a la organización de la Administración central, control de efectivos (con el designio, si es posible, de reducir su volumen), supervisión de las técnicas de dirección utilizadas en la Administración central (tales como investigación operativa y estudios para la reorganización global de Ministerios), y establecimiento de nuevos sistemas informáticos en los diferentes Departamentos. La titularidad del Departamento de la Función Pública corresponde al propio primer ministro, quien delega la gestión ordinaria de los asuntos en otro miembro del Gobierno, generalmente el lord del Sello Privado.

b) La creación de un Instituto Superior de la Función Pública (Civil Service College), con centros en Sunningdale, Edimburgo y Londres, que está encargado de la formación y perfeccionamiento en las modernas técnicas de dirección de unos

8.000 funcionarios al año. El calendario académico incluye disciplinas tales como economía y planificación, organización y dirección, gestión de personal, evaluación de tareas, informática, contabilidad de gestión, y estudio de casos en política social.

c) La unificación de varias escalas y Cuerpos (*classes*) de funcionarios públicos, con objeto de asegurar la implantación de un sistema de ascenso por mérito. Hasta la fecha, se han establecido sistemas unificados de retribuciones y de ascenso por grado para los cuatro escalones superiores de la función pública: subsecretario (*Permanent Secretary*), subsecretario adjunto (*Second Permanent Secretary*), secretario general (*Deputy Secretary*) y vicesecretario general (*Under Secretary*). Con vistas a una integración completa de todos los grados, se ha procedido a la fusión en un «grupo de administración» de las escalas (*classes*) administrativa, ejecutiva y auxiliar (*clerical*).

Una de las reivindicaciones sindicales de mayor intensidad es la que halla expresión en el esfuerzo de hacer menos elitista la estructura de la función pública. El Informe Fulton ha sido utilizado como un arma en esta lucha. En la función pública británica se manifiesta de este modo un espíritu radicalmente diferente del de la francesa, que no se avergüenza de su elitismo. El principal centro de formación de funcionarios francés es la Escuela Nacional de Administración Pública, con sede en París, cuya política de reclutamiento tiene por objeto atraer a los universitarios más brillantes del país, a los que imparte cursos de una duración de tres años. Los que obtienen las más altas calificaciones al término de sus estudios tienen derecho a optar por el ingreso en uno de los cuatro Cuerpos mejor pagados y de mayor prestigio de la función pública francesa.

Los mandarines

El buen funcionamiento de la Administración británica depende en gran medida de quienes ocupan los escalones superiores de la función pública. Esto tiene particular importancia

cada vez que el Gobierno cambia y, con él, un amplio abanico de opciones políticas fundamentales.

El alto grado de eficacia de los funcionarios que ocupan los puestos de superior jerarquía (coloquialmente conocidos como los *mandarines* en recuerdo de aquella clase de escribas que se enfrentó con la difícil tarea de administrar la China imperial) ha evitado la mayor parte de los problemas que, a no ser por ellos, hubieran surgido como consecuencia de la adopción (o falta de adopción) de las grandes decisiones sobrevenidas después de la guerra (política de relanzamiento y freno (*stop and go*) de las inversiones industriales, vacilaciones sobre el ingreso del Reino Unido en las comunidades europeas, ausencia de controles sobre la inmigración).

El sistema gravita sobre las relaciones entre ministros y funcionarios. Los funcionarios actúan como consejeros permanentes y de confianza de los ministros, cualquiera que sea el partido al que éstos pertenezcan. Se parte de la presunción de que los ministros son plenamente responsables por las decisiones del Gobierno.

Existe, además, la costumbre o práctica constitucional de que los ministros no acusen a los funcionarios por haberles aconsejado equivocadamente (por ejemplo, Mr. Roy Jenkins se guardó de acusar públicamente a los funcionarios del Ministerio de la Gobernación por los problemas surgidos con motivo de la concesión de licencias de emisiones televisivas).

Las relaciones entre unos y otros pueden verse afectadas por el hecho de que los ministros son políticos elegidos por un período máximo de cinco años cada vez, mientras que los funcionarios, a partir del momento en que llegan a puestos de influencia real, disponen por lo menos de unos veinte años para hacer los cambios que deseen. La literatura especializada sobre la Administración británica está plagada de relatos en que los ministros (por ejemplo, Mr. Richard Crossman y Mrs. Barbara Castle) se quejan del poder de torsión ejercido sobre ellos por los funcionarios.

Los altos funcionarios consideran justamente que tienen el deber de señalar a los ministros las consecuencias probables de sus iniciativas políticas. Las decisiones de los ministros pue-

den ser adoptadas en reuniones ministeriales (cuando se trata de asuntos de importancia o que afectan a más de un Departamento); o pueden adoptar la forma de una elección entre las opciones formuladas en un cuidadoso informe redactado por los funcionarios (que los ministros suelen llevarse a casa por la noche en sus famosas carteras de cuero rojo).

La celeridad en la adopción de decisiones queda determinada en la práctica por los funcionarios, que son quienes organizan los asuntos de la Administración central, a nivel tanto de ministros como de cargos superiores. La convocatoria de las reuniones de ministros (sea en Comisiones delegadas o en Comités *ad hoc*) se hace a través de la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*), especie de Secretariado del Gobierno de alto nivel, que cuenta con funcionarios de muy alta cualificación, los cuales se relacionan con unidades específicas en cada Departamento. La mayor parte de las Comisiones de Ministros cuentan con equipos de apoyo o grupos de trabajo integrados por altos funcionarios, en los que éstos llegan a un acuerdo sobre el consejo que han de dar o las propuestas que han de elevar a los ministros (y ya se sabe que un acuerdo interdepartamental de esta naturaleza no puede ser fácilmente desoido o desechado por los ministros).

Gran parte de la marcha diaria de los asuntos se lleva a cabo por medio de informes de circulación interna (o *minutas* como suelen llamarse en Whitehall). La habilidad para redactar estos informes (*tener buena pluma*) es una de las condiciones para ser un mandarín. Los ministros no suelen redactar bien, por lo que los funcionarios habrán de suministrarles borradores para cada ocasión. Se suele afirmar que los funcionarios prefieren ministros fuertes que sepan lo que quieren y tengan la decisión y el tacto político necesario para llegar a un acuerdo con sus colegas. No obstante, los funcionarios también suelen encontrarse satisfechos empujando a ministros débiles, siempre que a éstos no se les ocurra interferir con la ordenada gestión de su Departamento.

Los gabinetes de los ministros se encargan de la organización de las actividades personales de éstos. Cada Gabinete está integrado por un pequeño número de funcionarios; su jefe, con la

denominación de secretario privado, suele ser designado entre funcionarios con brillantes expectativas de carrera que tengan un grado entre el de oficial ejecutivo de segunda (*Higher Executive Officer*) y el de vicesecretario general adjunto (*Assistant Secretary*), de acuerdo con la categoría del ministro (al primer ministro le corresponde, por ejemplo, un vicesecretario general) (*Undersecretary*).

El Gabinete del ministro constituye el centro de comunicaciones principal entre el Departamento y su titular, y, aunque se trata de cargos de confianza, bueno es recordar que se trata de nombramientos efectuados por el subsecretario permanente del Departamento: de éste y de sus sucesores dependerán, pues, las expectativas de carrera del personal del Gabinete. El sistema de gabinetes de los ministros británicos es completamente distinto del existente en los países del continente europeo; en éstos, el personal de los gabinetes, aunque constituido por funcionarios de carrera, actúa bajo el patronazgo del ministro respectivo, a cambio de lo cual utilizará toda la influencia de que pueda disponer para ayudarle en la consecución de sus objetivos políticos. Para compensar de alguna manera la falta de esta dimensión política en la función pública, los gobiernos recientes (empezando en pequeña escala con el de Mr. Heath en 1970) han procedido al nombramiento en los gabinetes de funcionarios eventuales, con el carácter de cargos de confianza política, y cuya retribución se paga con cargo a los presupuestos del Departamento.

En enero de 1976 se habían efectuado hasta 29 nombramientos de este tipo, incluyendo entre ellos un pequeño número de consejeros políticos, que prestan sus servicios en Downing Street, 10, para ayudar directamente al primer ministro; todos son nombrados por su respectivo ministro, y normalmente cesan cuando éste lo hace. Por lo general, se trata de profesores universitarios o funcionarios del partido que han adquirido experiencia en la formulación de programas desde la oposición. Los funcionarios de carrera suelen esforzarse en colaborar con ellos. A veces, sin embargo, los nombrados han dado un resultado tan extemporáneo que los funcionarios se las han arre-

glado para neutralizarlos totalmente (a veces por el simple procedimiento de «olvidarse» de mandarles los papeles).

Otra innovación fue la creación en 1970 de la Junta de Revisión de la Política General (*Central Policy Review Staff*) (CPRS); popularmente conocida como «tanque de cerebros». Se trata de un grupo de 20 funcionarios, con sede en el Secretariado del Gobierno (*Cabinet Office*), de los cuales la mitad son funcionarios de carrera y la otra mitad contratados procedentes de las universidades o de la empresa privada. Su misión consiste en prestar asistencia al Gabinete en la formulación de una estrategia general de Gobierno basada en los objetivos políticos contenidos en la plataforma del partido en el poder.

El primer jefe de la Junta de *cerebros* fue lord Rothschild, que no era funcionario, mientras que el actual titular, sir Kenneth Berril, sí lo es, habiendo desempeñado antes el cargo de Consejero del Tesoro. La Junta se ha ocupado de una muy amplia variedad de temas, entre los que destacan la política regional, el *Concorde*, la conservación de la energía, las medidas contra la inflación y la industria automovilística. En la actualidad, la Junta ocupa un lugar importante entre los escalones superiores de la estructura de poder de Whitehall y, en cierta medida, contribuye a equilibrar las presiones que los Departamentos ejercen sea a través de la red informal de relaciones de los subsecretarios permanentes, de la de los secretarios particulares de los ministros o, simplemente, de la de los altos funcionarios que intercambian impresiones después del almuerzo en la atmósfera espartana de los salones del Secretariado del Gobierno.

Una característica importante del sistema administrativo británico consiste en el anonimato de las actuaciones de sus funcionarios. Estos asisten y aconsejan a los ministros, pero se considera que cualquier decisión es una decisión del ministro, aun cuando haya sido adoptada por un funcionario.

Hasta hace poco, sólo algunas Comisiones especiales de la Cámara de los Comunes estaban facultadas para requerir a funcionarios concretos que diesen cuenta de sus acciones. La creación del cargo de Comisario Parlamentario (*ombudsman*), con la finalidad de investigar las quejas por la mala actuación

de los servicios que hayan causado perjuicio a ciudadanos determinados, ha permitido en ocasiones abrir a la curiosidad pública el funcionamiento íntimo de los Departamentos ministeriales. Libros escritos por algunos ministros, como las Memorias de Richard Crossman, dejan entrever la actitud típica de funcionarios todavía en servicio activo. Y la participación de altos funcionarios en la formulación de la política del gobierno ha determinado su presencia en ruedas de prensa televisadas: por ejemplo, en 1973 sir William Armstrong, que estaba entonces al frente de la función pública, apareció ante las cámaras junto a Mr. Heath, cuando éste anunció la nueva política anti-inflacionista del Gobierno conservador.

Sindicación y política

Los funcionarios han alcanzado un alto grado de sindicación, ya que el 85 por 100 de los mismos (sin contar el personal de empresas industriales del Estado) pertenece a algún sindicato.

Es probable que en la nueva legislación el Gobierno introduzca el principio de obligatoriedad de sindicación (*closed shop*), con lo que la pertenencia a un sindicato será condición indispensable para el ingreso en la función pública. El órgano nacional de negociación sindical, por lo que a la función pública se refiere, es el Consejo Nacional Whitley de la Función Pública (*Civil Service National Whitley Council*).

Aunque la mayor parte de las funciones especializadas (por ejemplo, la inspección fiscal) cuentan con sus propios sindicatos, las organizaciones sindicales más importantes son las siguientes: la Asociación de Primera División (*First Division Association*), que agrupa a los escalones superiores de la función pública hasta el grado de *principal*; el Instituto de Funcionarios Profesionales (*Institute of Professional Civil Servants*), cuyos 100.000 miembros proceden de las carreras de Ciencias y Arquitectura; la Sociedad de Funcionarios Civiles (*Society of Civil Servants*), que defiende principalmente los intereses de unos 95.000 funcionarios ejecutivos de grado medio, y la Asociación de Servicios Civiles y Públicos (*Civil and Public Servi-*

ces Association) (CPSA), que representa a unos 215.000 funcionarios de nivel auxiliar.

Aunque ninguno de los sindicatos de funcionarios está afiliado al Partido Laborista, lo que explica que los funcionarios no se hallen obligados a pagar cuotas de carácter político, se observa, sin embargo, que algunas de las organizaciones sindicales más importantes han adquirido recientemente un mayor grado de militancia y de identificación con la política. Es significativo que tanto la Sociedad de Funcionarios Civiles como la CPSA, ambas de las cuales votaron en 1975 en contra del límite de seis libras impuesto por el Gobierno laborista para las peticiones de alza de salarios, se encuentran en realidad a la izquierda del propio Partido Laborista.

Los sindicatos de funcionarios presionan asimismo para que se permita a éstos una mayor participación en la actuación política de los partidos. Es probable que el Gobierno se decida a establecer una comisión independiente para el estudio de la normativa referente a las actividades políticas de los funcionarios, que no ha cambiado desde 1948. Puede predecirse que la distinción entre políticos y funcionarios se irá haciendo más borrosa con el paso del tiempo.