

Frederick F. Ridley

Universidad de Liverpool

La carrera administrativa en Gran Bretaña *

SUMARIO: I. SISTEMAS DE CARRERA Y PROCEDIMIENTOS DE ASCENSOS. 1. Estructura del servicio público. 2. Nombramientos discrecionales. 3. Procedimientos reglamentarios de ascenso. 4. Criterios de ascenso. 5. Grados y nombramientos. 6. Gestión de las carreras. 7. ¿Carreras abiertas o carreras cerradas? 8. Especificidad de las carreras. II. LOS PROCEDIMIENTOS DE ASCENSO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA BRITÁNICA. 1. Estructura de la Función Pública. 2. Responsabilidad en materia de gestión de personal. 3. Principios que rigen la evaluación del personal y el ascenso en la carrera. 4. Principios del procedimiento de ascenso. 5. Ascensos en el marco de la estructura abierta. 6. Carreras cerradas. 7. Modalidades de carreras.

I. SISTEMAS DE CARRERA Y PROCEDIMIENTOS DE ASCENSOS

La noción de carrera en la Función Pública no parece en principio una noción ambigua. Remite tras Weber, a la idea de una burocracia profesional cuyos miembros son seleccionados en función de su competencia mediante procedimientos reglamentarios y que constituyen un cuerpo organizado. Su esencia radica en el hecho de que los funcionarios seleccionados para la Función Pública tienen seguridad en el empleo y que no son nombrados para empleos determinados o por tiempo limitado. Sin embargo, un examen más detenido de la realidad re-

* El presente trabajo fue publicado originalmente en lengua francesa en la *Revue Française D'Administration Publique*, número 25, enero-marzo de 1983, págs. 112 a 140. Deseamos dejar constancia de nuestro agradecimiento, tanto a los responsables de la Revista como a su autor, por las facilidades que nos han dispensado, a fin de que haya podido ser reproducido, traducido al castellano, en el presente número de *Documentación Administrativa*.

vela que las funciones públicas conocidas, que en su mayor parte tienen la característica de estar regidas por un sistema de carrera, son de hecho muy diferentes unas de otras. Esta consideración nos lleva a plantearnos una serie de cuestiones sobre lo que entendemos efectivamente por función pública de carrera. En efecto, el término es ambiguo.

De un sistema en el que el reclutamiento se hace, más que para el desempeño de una función determinada para el cumplimiento de un servicio público, se puede decir que implica, cuando se ingresa en él, «un pacto de carrera»: el nuevo funcionario tiene la expectativa legítima de hacer carrera en la Función Pública, aun cuando no se le dé ninguna garantía formal en el momento de su ingreso. Las perspectivas de ascenso están en cierta medida condicionadas por el grado de unidad estructural de la Función Pública. El que se trate de un verdadero servicio público de carrera o no, dependerá, pues, de los obstáculos estructurales que se opongan a la movilidad. La característica que hace del servicio público un servicio de carrera depende también de los sistemas de ascenso y de la gestión de los recursos humanos. Cada una de las implicaciones de estos factores van a ser examinadas a continuación.

1. *Estructura del servicio público*

Los servicios públicos pueden estar estructurados según un sistema de clases horizontales definidas en función de niveles jerárquicos. Los individuos que integran estas clases son reclutados a diversas edades, y su nivel de educación es variable. Existen a menudo obstáculos para pasar de un nivel a otro, obstáculos que en ciertos países resultan bastante considerables: el funcionario que desea promocionarse debe superar obligatoriamente unos exámenes complementarios, que no coinciden necesariamente con los de ingreso; sin embargo, los procedimientos son parecidos. En Gran Bretaña, como vamos a ver, la reciente creación de un tronco común de administración (*Unified Administration Group*) tiene como objetivo el fomentar la promoción de abajo a arriba en la jerarquía, en función sólo de los méritos profesionales, sin tenerse por lo tanto que recurrir a pruebas escritas.

Pero los servicios públicos pueden también aparecer estructurados conforme a un modelo vertical: en este caso el personal, agrupado funcionalmente, es reclutado en función de su cualificación y especialización; y en tanto tales estructuras impiden los desplazamientos horizontales, constituyen un obstáculo para la movilidad. En algunos casos (allí donde, por ejemplo, muchos puestos superiores están reservados a cuerpos específicos) estas estructuras reducen de forma efectiva las

perspectivas de ascenso. Francia ofrece el ejemplo de un sistema sólidamente estructurado en los dos sentidos, horizontal y vertical. En Gran Bretaña, la Comisión Fulton para la reforma de la Función Pública (1968) preconizó el desmantelamiento de la división tradicional, de tipo vertical, entre los administradores «generalistas» (que ocupaban la mayor parte de los puestos de dirección y preparación política) y las diferentes categorías de especialistas (a los que competían sobre todo las funciones de asesoramiento y en menor medida de gestión). Las propuestas formuladas por la Comisión Fulton al respecto no han sido seguidas de forma total; sin embargo, los puestos superiores de la Función Pública británica responden desde entonces a una estructura abierta (*Open Structure*), lo que quiere decir que a partir de un determinado nivel son susceptibles de ser ocupados por funcionarios provenientes de cualquier rama de la Administración.

Una vez que se establecen estas estructuras resulta ya muy difícil suprimirlas. En efecto, los sindicatos se ocupan de la defensa de los intereses de sus miembros, encontrándose los empleados de cada categoría agrupados en sindicatos propios. Así pues, en todas las burocracias existen determinadas asociaciones especialmente poderosas, precisamente porque el personal de las categorías superiores tiene a su cargo la gestión. La Comisión Fulton subrayó el hecho de que la verticalidad y la horizontalidad combinadas con la jerarquía de los empleos en la Función Pública había generado en los funcionarios un profundo sentimiento de propiedad sobre sus puestos de trabajo, que consideraban un «coto cerrado» (que les garantizaba perspectivas de carrera, y que les incitaba a precaverse celosamente ante la promoción competitiva de otras categorías de funcionarios). No olvidemos que se ha escrito abundantemente sobre los «feudos» de los diferentes cuerpos de la Función Pública francesa.

Sin lugar a dudas, esta situación de hecho reduce de forma considerable las posibilidades de hacer carrera a los que están situados en desventaja en la línea de salida de la «carrera» en la Función Pública. Pero, al mismo tiempo, son estructuras cerradas que permiten, a aquellos que acceden a las clases de élite, calcular con una gran seguridad las posibilidades de carrera que se les ofrecen. Este es un argumento posible a favor de un sistema de este tipo. Si la Función Pública debe reclutar una élite universitaria, resulta factible hacerlo (sobre todo si las retribuciones son más elevadas en el sector privado) cuando se les ofrece protección contra la competencia de los funcionarios provenientes de los escalones inferiores, los funcionarios de mayor edad y consiguientemente los más experimentados. A este respecto, resulta significativo que la Administración Local británica (*The British Local Government Service*) y de la Policía —que insisten sobre el principio de que hay que abrirse camino desde lo más bajo de la escala jerárquica

y sin embargo no ofrecen este tipo de garantías—, no han conseguido atraer a los mejores licenciados universitarios. Por otro lado, es indudable que los sistemas estructurados son contrarios a los verdaderos intereses del servicio público. Este tipo de sistema supone un obstáculo para la rentabilización de las capacidades personales y limita las posibilidades de ascenso de los individuos más aptos a los puestos clave, pues las rivalidades internas y las fricciones que genera favorecen la aparición de subculturas localizadas que impiden una cooperación eficaz entre los diferentes sectores de la Administración.

2. *Nombramientos discrecionales*

Se puede decir que la Función Pública de carrera implica la posibilidad de ascenso hasta el vértice de la jerarquía, en función exclusivamente, de los méritos profesionales, o lo que es lo mismo, que se trata de carreras completamente abiertas a los más capaces. Este ha sido el caso de Gran Bretaña, donde los nombramientos para los puestos más elevados no daban lugar tradicionalmente a la intervención política (no obstante tendremos ocasión de constatar los recientes cambios producidos). Pero en la mayoría de los países hay puestos de nombramiento discrecional y que, consecuentemente, escapan a los procedimientos ordinarios de ascenso. Estos puestos son definidos, de diferentes maneras, como puestos que comportan un cierto poder de decisión política, puestos de dirección e incluso de confianza. Su número varía de un país a otro. En Estados Unidos, por ejemplo, la parte del escalafón afectada por esta categoría es mucho mayor que en la mayoría de Europa continental.

Hay otras observaciones en relación con los nombramientos discrecionales que también se deben exponer.

En la medida en que dichas disposiciones limitan las perspectivas de una promoción fundada sobre el mérito, impiden que un sistema de Función Pública pueda ser calificado como auténticamente de carrera, siendo de advertir que los nombramientos discrecionales pueden darse en los niveles inferiores de la jerarquía, como por ejemplo en los Gabinetes Ministeriales (Francia). Esto, que en principio, no es un obstáculo para la promoción hacia lo más alto de la jerarquía, afecta no obstante al sistema de carrera en tanto el pasar por un Gabinete Ministerial mejora considerablemente las perspectivas de carrera del interesado.

Procede preguntarse si los puestos que son objeto de tales nombramientos se cubren desde dentro (es decir, se confían a funcionarios) o desde fuera. No se trata de una cuestión meramente formal, ya que estamos ante un problema práctico. Así en algunos países, existe

la costumbre de seleccionar a los individuos, que van a ocupar la mayor parte de estos puestos, entre funcionarios de carrera, incluso en los casos en que los Ministros están legalmente autorizados para incorporar a sus servicios personas del exterior. Lo que nos sitúa de nuevo ante la cuestión (que será debatida más adelante) de si una Función Pública está fundada sobre un sistema cerrado de carrera o sobre un sistema que permite la comunicación entre varios tipos de carreras.

Podemos incluso preguntarnos si la intervención de consideraciones de orden político en los nombramientos para las funciones de mayor relevancia influye, por mimetismo, en las demás categorías de empleos. Puede, efectivamente, ejercer influencia sobre la actitud de los funcionarios que ocupan lugares más bajos de la jerarquía, afectando más directamente a los miembros más jóvenes de la alta Función Pública. Las expectativas sobre la carrera pueden repercutir sobre el comportamiento de los más ambiciosos, ya que les incitan a alinearse en determinadas posiciones políticas o a buscar el apoyo de «padrinos» políticamente influyentes, a fin de asegurar su porvenir. Y allí donde se da esta tendencia (lo que es conocido en algunos países como burocracia «con carné del partido») hay un riesgo real de degeneración del ideal de una Función Pública de carrera.

Por último, llegados a este punto, podemos preguntarnos en qué medida los Ministros (es decir, los políticos) pueden influir sobre la gestión del personal. Desde el momento en que, según la Constitución, los Ministros son los responsables de la dirección de sus ministerios, parece razonable que la gestión del personal quede también bajo su autoridad incluso cuando, como también ocurre en la mayoría de los casos, su poder está limitado por los reglamentos. En Gran Bretaña, como tendremos ocasión de constatar, hasta épocas recientes los Ministros, han estado de hecho apartados de este tipo de responsabilidades de sus Ministerios. Era la propia Función Pública la que dirigía estos asuntos salvo en los niveles más altos de la jerarquía. Lo cual no deja de ser paradójico: los titulares de los Ministerios, pueden dar instrucciones a sus subordinados, pero su poder para sancionarlos es muy reducido. Abstenerse de la tutela política y reforzar la ética profesional conlleva ventajas evidentes. Sin embargo, esta actitud también arrastra inconvenientes. Así, en Gran Bretaña la imposibilidad del Ministro para elegir a sus colaboradores más próximos limita sus facultades de decisión política. De igual manera, su autoridad para la gestión del personal se encuentra reducida ya que el personal del Ministerio no ignora que aquél tiene una influencia muy limitada sobre sus carreras. Hemos podido, pues, comprobar que una burocracia encerrada en sí misma y regida por un sistema normativo propio, puede estimular la aparición de valores «egoístas», por lo que a modo de conclusión podemos sentar que una intervención externa sobre el perfil

de las carreras y sobre los ascensos podría llegar a ser saludable a fin de prevenir este tipo de inconvenientes.

3. *Procedimientos reglamentarios de ascenso*

Vamos a abordar ahora el asunto de los procedimientos reglamentarios y ordinarios de promoción y las garantías individuales de igualdad que ofrecen a los funcionarios.

Este sistema, ¿descansa en procedimientos cuasi-jurídicos? ¿Se trata de procedimientos que determinan la promoción o bien se trata de un proceso bifásico, con una primera fase reglada, en la que se valora la pertinencia de la promoción y con una segunda fase, que es la de la decisión discrecional? Tendremos ocasión de comprobar que si bien en Gran Bretaña las Comisiones de Ascensos (*Promotion Boards*) deciden sobre la aptitud del candidato para ser aceptado a la promoción (salvo en los niveles más altos de la jerarquía para los que el procedimiento es menos formal), sin embargo, en la práctica, el nombramiento para un puesto superior es una facultad discrecional del funcionario que está a la cabeza del Ministerio afectado (salvo para los grados más altos del escalafón). La relación entre ascenso y nombramiento será examinada más adelante. Pero en cualquier caso es importante destacar ahora que en Gran Bretaña este poder discrecional está orientado hacia la mejor ubicación del personal y no a dejar de lado el informe emitido por la Comisión de Ascensos sobre la aptitud para la promoción de tal o cual candidato.

¿Qué garantías aporta para una carrera justa el procedimiento de promoción? ¿Quién redacta los informes periódicos sobre el personal, informes que son uno de los elementos en los que se basan los procedimientos de ascenso? El funcionario, que tiene el derecho a ser informado del dossier, ¿tiene derecho a hacer alegaciones? ¿Quiénes son los miembros de las Comisiones de Ascensos y cómo acceden a esta función? ¿Existen criterios explícitos a los que deban atenerse dichas Comisiones para redactar sus informes, o bien pueden realizar valoraciones abiertas? ¿Hay derecho a defender el propio interés ante las comisiones, comparecer ante ellas y recurrir sus decisiones? En la práctica, en los países con un régimen de Derecho Administrativo, los procedimientos son distintos de los de Gran Bretaña, pues en dichos países a causa del derecho al recurso y de la posible intervención de los tribunales administrativos, se da una acusada tendencia a codificar dichos procedimientos. Los funcionarios británicos, en tanto son empleados discrecionalmente por la Corona, en términos legales no tienen ningún derecho. Sin embargo, existe una reglamentación aplicable para todos los niveles de la jerarquía, salvo a los superiores. A esta regula-

ción se llegó con la colaboración de las asociaciones de personal, encontrándose recogida en un código, sin ninguna duda muy diferente de los que pueden existir en otras partes sobre esta misma materia, pues no tiene ninguna fuerza legal, al igual que ocurre con una gran parte de la Constitución británica. De hecho, en los dos casos, la aplicación del texto descansa en un previo acuerdo tácito. Existe además otra gran diferencia entre el sistema británico y los demás: en Inglaterra no es posible recurrir ante los Tribunales Administrativos (es decir, ante una autoridad externa a la jerarquía de la administración afectada), lo que jamás ha causado extrañeza. El núcleo de estas observaciones reside pues en que una auténtica Función Pública debe basarse en un procedimiento reconocido como justo por sus miembros y en que dicha justicia se ha de fundar en reglas ciertas.

4. *Criterios de ascenso*

La definición de cuáles son los criterios en los que se funda la promoción y la forma en que son tenidos en cuenta, precisaría de un estudio aparte. En cualquier caso, las teorías generales en que se sustentan dichos criterios influyen de manera importante sobre las perspectivas de carrera de los funcionarios. Así cuando el acento se pone en la capacidad intelectual y/o los méritos profesionales probados en un exámen, estamos ante una clasificación de tipo horizontal caracterizada por impedir la movilidad entre clases, movilidad que, precisamente, se basa en la experiencia que aquéllos acreditan en su trabajo. Pero aun en el caso de que no se tengan en cuenta las frustraciones que puede provocar este estado de cosas, aún subsiste la contradicción entre los diversos esfuerzos que realiza el funcionario. En efecto, para ser acreedor al ascenso el funcionario debe entregarse a ocupaciones ajenas a su actividad profesional (como es el preparar exámenes), lo que conlleva a su vez el debilitamiento de la motivación del funcionario para desarrollar eficazmente su actividad profesional.

A menudo se dan también otros obstáculos para una promoción basada en la capacidad: los condicionamientos de la antigüedad. El ascenso no está determinado de manera general por este factor, pero existen numerosas regulaciones que exigen un determinado tiempo en el servicio para poder pasar al grado siguiente. Es evidente que este sistema permite a los funcionarios medios la posibilidad de una promoción que no se vea obstaculizada por la concurrencia de compañeros más jóvenes, ingeniosos o dinámicos. Por otra parte, dicho factor limita la capacidad de los encargados de la gestión del personal para poder acelerar el ascenso en interés del servicio público. Así pues, de la aplicación rígida de estas reglas puede derivarse que las funciones

más altas sean desempeñadas por una gerontocracia, incluso aunque se prevea para ese nivel un sistema de nombramientos discrecionales. En Inglaterra el criterio de la antigüedad tiene muy escaso peso en los nombramientos para los destinos superiores; pero, sin embargo, la estabilidad de estos nombramientos (los funcionarios de los escalones superiores suelen permanecer en sus puestos hasta la jubilación) y la escasez de vacantes derivada de la falta de movilidad hacia el exterior, tiene como consecuencia que la edad media de los funcionarios que ocupan los puestos clave sea más elevada que en Francia.

¿Qué papel hemos de dar, en las decisiones relativas a los ascensos, a los méritos adquiridos en el ejercicio de una determinada función y cuál a la evaluación de la aptitud del candidato al ascenso? Hasta la reforma propuesta por la Comisión Fulton, el sistema británico de Función Pública estaba organizado de acuerdo con un modelo de clasificación horizontal dividido en tres categorías: los Administradores (*Administrative Class*), que tomaban las decisiones políticas; los Agentes Ejecutivos (*Executive Class*), que se ocupaban de la gestión de nivel intermedio, y el Personal de Oficina (*Clerical Class*) que realizaba el trabajo de rutina. Estos tipos de personal eran reclutados a partir de diferentes niveles educativos, lo cual implicaba que los empleos eran cualitativamente diferentes, y que también eran distintas las capacidades intelectuales de sus titulares. Ya hemos señalado antes que en la Administración Local y los servicios de Policía británica, se hace hincapié, por el contrario, en la experiencia profesional y en las cualidades demostradas en el ejercicio de sus funciones y que, consecuentemente, estos dos cuerpos seleccionan a su personal a partir del nivel inferior, o casi más bajo, del escalafón. Los riesgos inherentes a un sistema de ascenso basado sólo en los méritos acreditados en el ejercicio de una función se resumen en la idea de que esta opción puede llevar a ascender al personal a niveles que están por encima de su capacidad real.

En Gran Bretaña, el tronco común de administración (*Unified Administration Group*) se rige por un sistema de ascensos basado en informes anuales sobre el personal. Estos informes incluyen valoraciones sobre los méritos realizados en el ejercicio de las funciones desempeñadas y estimaciones relativas a la posibilidad de actuar con la misma eficacia en los niveles superiores de la jerarquía. Estos dos tipos de juicios son inevitablemente subjetivos, resultando evidente que los juicios sobre la personalidad de un individuo son más subjetivos que los relativos a calidad de la labor realmente realizada; los juicios sobre la personalidad de los individuos suscitan, pues, muchas más controversias, lo que nos incita a dedicar gran atención a las cuestiones relativas a la equidad de los procedimientos de ascenso y a las garantías que ofrecen.

Al hilo del análisis de estos criterios podríamos preguntarnos, por

último, por la importancia que se ha de otorgar, respectivamente, a la aptitud global de un funcionario para ocupar un puesto de nivel superior y a su preparación para ejercer funciones para las que tiene la posibilidad de ser promovido. En el caso de una Administración unitaria, el primero de estos dos criterios es el que, lógicamente, debe prevalecer. Se puede decir que en Gran Bretaña un funcionario sólo es ascendido a un puesto jerárquicamente más importante que el que ocupa si se le juzga capaz de desempeñar todas las funciones correspondientes a los puestos del mismo nivel, no debiendo, en consecuencia, hacer otra cosa los gestores del personal que elegir, de entre los individuos declarados ya aptos para el ascenso, aquel que reúna las mejores condiciones. Hay en todo ello, no obstante, una ambigüedad de la que no es fácil escapar.

5. Grados y nombramientos

Las posibilidades de ascenso dependen, en cierta medida, de que se trate de un nombramiento para un puesto jerárquicamente superior o bien de un ascenso de grado, pues en algunos países se distingue entre puestos y grados. En Francia, por ejemplo, los distintos cuerpos de la Función Pública han recurrido a una nomenclatura para los grados (por ejemplo, ingeniero general, ingeniero en jefe, ingeniero) diferente de las de los puestos administrativos (director, director administrativo, jefe de servicio). Esto no ocurre en Gran Bretaña. Los títulos de Secretario General (*Permanent Secretary*), Secretario Adjunto (*Deputy Secretary*), Subsecretario (*Under Secretary*), por ejemplo, remiten a una denominación técnica de los puestos de la jerarquía administrativa para designar los grados, pudiéndose pues utilizar, por lo tanto, una misma denominación para dos funcionarios cuyos puestos no son idénticos (por ejemplo: director, para el Director de los Servicios Regionales de un Ministerio y para el Director del *Civil Service College*). Ello no hace sino confirmar el carácter unitario de la Función Pública; y lo que es capital: que la promoción en la práctica se realiza por el nombramiento para un puesto superior y no por un simple ascenso jerárquico en el interior del cuerpo al que pertenecen.

Desde la óptica de la carrera, la diferencia entre los dos sistemas es la siguiente: en un caso el funcionario sólo puede ser ascendido en función de sus méritos o de su edad, mientras que en el otro el ascenso depende de la disponibilidad de puestos. En la práctica, naturalmente, las cosas no se presentan tan simples. La promoción aparece normalmente limitada por las regulaciones que congelan el número de empleos para cada grado o que delimitan su importancia relativa. Por otra parte, la promoción jerárquica y la promoción a puestos determi-

nados no están exentas de interferencias en la práctica. Pero en definitiva en uno y otro procedimiento se da primacía a uno de estos dos criterios: bien se sigue la vía de la promoción jerárquica a fin de determinar que el funcionario se encuentra ya capacitado para determinados puestos, o bien es el mismo nombramiento el que concede el grado.

Como hemos dejado ya constancia, en Gran Bretaña las Comisiones de Ascensos se limitan a decidir si los individuos poseen aptitud para éste. El ascenso depende de los puestos vacantes, lo que, al implicar movimiento de personal, compete a los que están encargados de éste. Cuando la promoción no conlleva directamente desplazamiento de personal, los procedimientos de ascenso tienen un carácter más discrecional. La diferencia entre los dos sistemas (según se insista más sobre un criterio u otro) puede influir asimismo sobre los criterios que se tomen en consideración para el ascenso: así en un caso se dará más importancia a las cualidades personales del individuo y en el otro a las cualidades requeridas para un puesto específico; de aquí que debamos preguntarnos cuál de los dos modelos resulta más favorable para el sistema de carrera.

6. *Gestión de las carreras*

La gestión de las carreras es un capítulo importante de la gestión del personal. Los planes de formación y el traslado de funcionarios de unos puestos a otros son métodos comúnmente empleados para que adquieran experiencia. El recurso a estos métodos tiene la finalidad de mejorar la eficacia del personal y, consecuentemente, la de la Administración.

Cuando la promoción está fundada en el nombramiento para puestos más elevados en la jerarquía, ¿éstos puestos se han de proveer a través de una selección entre los solicitantes, o bien la iniciativa corresponde a los gestores del personal? En la práctica, existe la tendencia a combinar los dos.

Pero ¿en qué consiste esta práctica en los distintos países? La publicidad de los puestos vacantes a efectos de su conocimiento por los eventuales aspirantes ¿se debe llevar a cabo por Ministerios o bien en la Función Pública en su conjunto? ¿Pueden las direcciones de personal obviar este tipo de procedimiento buscando ellas mismas candidaturas? Por otro lado, las ofertas de vacantes ¿no son una simple formalidad si la dirección ha hecho ya sus propios planes sobre a quién debe ser otorgado el puesto? En realidad, tanto la práctica como los textos reglamentarios, determinan, de manera indudable, hasta dónde puede programar su carrera cada individuo.

¿Cuál es el equilibrio que debe mantenerse entre el interés del servicio público, que supone la máxima rentabilización de personal, y los intereses del funcionario que persigue hacer su carrera? Veremos más adelante cómo el sistema británico intenta tener en cuenta por igual estos dos factores. A pesar de ello, aún se plantean problemas, pues nada permite asegurar que los intereses individuales coinciden con los de la Administración. Es bien sabido que en la mayoría de los países, ciertas ramas de la Administración no son muy codiciadas: ofrecen empleos poco prestigiosos, aunque les convendría atraer a los mejores sujetos. Ello nos remite a otro problema que es el de hasta qué medida es oportuno dejar a los individuos encargarse de sus carreras.

Se puede decir que un verdadero sistema de carrera debe permitir a los individuos desarrollar al máximo sus potencialidades. Pero esto no pueden conseguirlo sin ayuda. En efecto, los procedimientos que rigen la progresión en las carreras son un elemento esencial de un sistema de Función Pública de carrera, que exige la existencia de estructuras de orientación y formación y la obligación de situar a los funcionarios más brillantes en destinos que les den ocasión de adquirir una experiencia adecuada para su posterior promoción. Sin embargo, se pueden constatar diferencias importantes de un país a otro, que dependen de que los servicios de personal se sientan más o menos afectados por sus problemas, especialmente en los niveles superiores de la Función Pública. Cuanto menos unitario es un servicio público, más aparece la Administración como un conjunto inconexo de funciones con clasificaciones diversas, que echa sobre las espaldas del funcionario la responsabilidad de encargarse personalmente de su carrera. Desde este punto de vista, es importante tener en cuenta los factores de orden cultural: hay sociedades de carácter más individualista y competitivo que otras, lo que se puede traducir en un equilibrio variable entre un sistema fundado en la gestión de la carrera por los individuos o en su asunción por las autoridades públicas.

No es nuestro propósito debatir las posibilidades de formación profesional y su adecuación al principio de carrera. Es evidente, sin embargo, que el posible progreso dentro de una carrera depende en gran medida de la posibilidad de beneficiarse de una formación profesional durante la misma. Esta observación alcanza no sólo a los individuos, sino también a los grupos. Así, por ejemplo, debido al singular carácter de la administración británica, los funcionarios de los denominados cuerpos «especiales» (llamados así para diferenciarlos de los «generalistas» del cuerpo común de administración) que han ocupado al comienzo de su carrera empleos muy especializados, se encuentran a menudo en desventaja para acceder a los destinos administrativos de alto nivel, a no ser que reciban una formación complementaria en las técnicas de gestión.

Otro aspecto importante de la progresión en la carrera es el relativo a las oportunidades que pueden disfrutar los jóvenes funcionarios para desarrollar funciones que les enriquezcan de experiencia y les permitan probar sus aptitudes. Así en Gran Bretaña, los *Administrative Trainees* (la élite de los licenciados universitarios), se benefician de un tratamiento excepcional. El objetivo de tales medidas es el de mejorar la eficacia del servicio público desarrollando las aptitudes de los individuos de veinte años especialmente prometedores (es decir, de aquellos que al alcanzar los cuarenta años, con toda probabilidad, ocuparán los puestos superiores). Esto favorece las expectativas de carrera de los que tienen la suerte de pertenecer a dicha categoría, pero por el contrario limita las oportunidades de otras categorías de funcionarios, que no tienen la posibilidad de adquirir este tipo de experiencia. Así pues, en el funcionamiento de una Función Pública basada en el principio de carrera, la forma en la que se proveen los puestos de interés para los niveles inferiores de la jerarquía, reviste una especial importancia.

Por otra parte, en lo que concierne a la rentabilización del personal y el progreso de la carrera, hay que destacar la importancia de la forma en que se encuentra organizada la gestión del personal. ¿La gestión de personal debe estar repartida entre varios Ministerios o debe estar centralizada? Esto contribuye a determinar en qué medida la Función Pública ofrece posibilidades de carreras unificadas o no. Un sistema unificado conlleva numerosas posibilidades de ascenso en el conjunto de la Función Pública y abre buenas perspectivas al funcionario brillante, pero al mismo tiempo reduce el campo de posibilidades de ascenso del funcionario medio pues no le es posible calcular sus oportunidades de promoción en función de la pirámide de edades de los que pertenecen al mismo servicio que él. En Gran Bretaña, las carreras ascendentes hacia los grados superiores se suelen realizar dentro del mismo servicio, pero los tres grados superiores de la estructura abierta (*Open Structure*) se proveen a partir de una base extensa en la mayor parte de los casos la responsabilidad del ascenso corresponde al servicio, pero para los funcionarios superiores ésta pertenece a los servicios de la Función Pública.

7. ¿Carreras abiertas o carreras cerradas?

Se puede considerar un hecho que los funcionarios disfrutaban de seguridad en el empleo una vez que son nombrados, y que, desde ese momento, los procedimientos más o menos formalizados de promoción les aseguran protección de cara al futuro. No obstante, sus perspectivas de carrera dependen en buena parte de que el servicio públi-

co sea o no accesible a personas situadas en la mitad de la carrera, pues ése es el momento en el que resulta concebible plantearse el cese de las actividades en la Administración.

Volvamos de nuevo sobre el último punto. ¿Se puede considerar la Función Pública como una elección para toda la vida por parte de los nuevos funcionarios o bien se da un movimiento regular hacia otros tipos de empleos? Tendremos que ocuparnos otra vez de este punto cuando examinemos el carácter particular de la noción de carrera. Sin embargo, ahora es importante subrayar el hecho de que una tradición de movilidad entre los diferentes sectores de empleo puede determinar desde el principio el plan de carrera de los funcionarios. No es raro que los funcionarios aspiren, voluntariamente, a realizar toda su carrera en el seno del servicio público (es el caso de determinados cuerpos de la Función Pública francesa), lo que, en un determinado estadio, los hace más atractivos a los ojos de otros empleadores. Dichos movimientos, y esto es importante, favorecen las posibilidades de ascenso de los que no se van de la Función Pública, que pueden así acceder a puestos de un nivel superior, que de otra manera quedarían bloqueados durante largos períodos. El sistema francés con el llamado *pantouflage* proporciona un ejemplo de este tipo de movilidad: el *pantouflage* se da sobre todo en relación con las funciones bien remuneradas de la industria, tanto en el sector público como en el privado. Los puestos vacantes que se generan así posibilitan el ascenso de los funcionarios relativamente jóvenes, a los puestos claves de la Función Pública. En Gran Bretaña, como veremos, es muy raro que se abandone la Función Pública antes de la edad de la jubilación (60 años), lo que ocasiona que aquéllos tarden más tiempo en culminar una carrera coronada por el éxito en la Función Pública.

El poderse incorporar a la Función Pública en la mitad de la carrera es un factor que incide sobre las posibilidades de promoción interna: interviene, pues, un elemento imprevisible que es la entrada de nuevos miembros que los funcionarios deben tener en cuenta en el momento de diseñar el plan de su carrera. En estas condiciones resulta, pues, verosímil que las asociaciones de personal se muestren hostiles a un sistema lateral de ingreso en la Función Pública. En Gran Bretaña estas asociaciones han bloqueado en la práctica el reclutamiento de individuos externos a la Función Pública y esta postura la mantienen incluso frente a los nombramientos temporales o para puestos especializados. Pero con independencia de estas presiones sindicales, no es fácil encontrar una respuesta sencilla a la siguiente pregunta: ¿Qué puede aportar este tipo de reclutamiento a la mejora de la eficacia de la Función Pública? y ¿cuál es el sacrificio en el plano de la ética que puede llegarse a producir?

La apertura del servicio público puede tener también otras conse-

cuencias. Hemos tenido ocasión de ver que, en la mayoría de los países, los puestos de nivel más alto son objeto de nombramientos discrecionales de los que pueden beneficiarse personas no pertenecientes a la Función Pública. En los puestos técnicos es su mismo carácter singular el que induce a reclutar personal proveniente de la industria o de otras profesiones especializadas (por ejemplo, contables, urbanistas). ¿Tiene esto alguna consecuencia sobre el conjunto de la Función Pública y sobre la actitud de sus miembros? Esto no ha ocurrido sino en un muy escaso número de sectores especializados de la Función Pública británica que han reclutado personas de alto nivel en función de la experiencia adquirida anteriormente en la industria (es el caso, por ejemplo, de los servicios de gestión inmobiliaria y de restauración), habiéndose notado que estas personas tienen en el ejercicio de sus funciones, una actitud de mayor espíritu comercial. Hay varias personalidades en el Gobierno Thatcher favorables a la intensificación de este tipo de reclutamientos laterales en los niveles superiores de la jerarquía, a fin de incrementar la eficacia de la gestión a través del acercamiento de la Administración al espíritu empresarial.

8. *Especificidad de las carreras*

Este tema nos sitúa ante el problema, más vasto, de la especificidad de la carrera en la Función Pública. ¿Es distinta la carrera en el servicio público a otro tipo de carreras, o bien existen categorías de funcionarios que ven el servicio público como parte integrante de un sistema de carreras más amplio?

En los niveles inferiores, los funcionarios que realizan las tareas administrativas de rutina no se identifican sino muy limitadamente con el servicio público, y no es extraño que abandonen éste por el sector privado sin preocuparse mucho de las posibilidades de promoción que se les ofrecen. En Gran Bretaña esto está muy generalizado, debiéndose señalar que los intercambios hacia el exterior se realizan sobre todo en el grupo de los más jóvenes, aunque también los de más edad tienen una gran movilidad en materia de empleo. Lo que realmente importa aquí es que estas personas que no se plantean hacer una carrera en la Función Pública, es muy probable que concedan poca importancia a los procedimientos formalizados de ascenso. Hay también, en los niveles superiores, funcionarios que desde un principio se autoconsideran encuadrados en una categoría profesional más amplia, como por ejemplo los ingenieros, arquitectos, estadistas, economistas, médicos y abogados. Estos también tienen, en consecuencia, una visión diferente del desarrollo de su carrera.

Una cuestión aún más interesante es la que afecta a los Adminis-

tradores de la Función Pública superior. Existen diferencias en los distintos países en torno a la importancia que se da a la idea del servicio público no sólo como una simple carrera, sino como un género de vida, marcado por un sistema de valores y de modos de vida diferenciados, que enraízan en el mismo sistema social. En Gran Bretaña se ha podido constatar que los jóvenes tienden a elegir entre la Función Pública, el Ejército, la Iglesia, las profesiones liberales, los negocios, las profesiones científicas y universitarias. Esta actitud tiene su origen en ciertos microgrupos sociales en los que la movilidad es muy reducida, e incluso también el diálogo. El carácter de los individuos y sus antecedentes familiares son también elementos determinantes de sus elecciones. En numerosos países de Europa continental, la Función Pública de carrera está estrechamente ligada a determinadas tradiciones políticas y a la concepción del papel del Estado. A tal fin, podemos establecer una comparación interesante entre Francia y Gran Bretaña: en Francia, donde la tradición de servicio del Estado es muy fuerte, se da una escasa diversificación de las carreras, a diferencia de lo que ocurre en Gran Bretaña. Los miembros de los cuerpos prestigiosos de ingenieros, por ejemplo, ejercen a la vez, dentro de la Función Pública, funciones técnicas y administrativas, pudiéndose dedicar también, sin dejar la Función Pública, a la enseñanza e investigación, lo que es completamente extraño a los modelos de comportamiento británicos. En Estados Unidos las conductas revelan valores diferentes: la tradicional opinión que ha existido frente a las élites cerradas, pues son consideradas antidemocráticas, ha hecho que la Función Pública aparezca caracterizada por su carácter abierto; por ello allí la movilidad entre la Función Pública, el sector privado y la Universidad es muy grande.

Queda aún por aludir a un aspecto bastante importante que influye en la especificidad de las carreras: las diferentes concepciones sobre la naturaleza de la Administración Pública. En la mayoría de los países europeos así como en Gran Bretaña, la Administración Pública realiza un tipo de gestión diferente de la gestión propia de otros sectores de actividad. Las razones de ello son variadas: puede que se enfatice sobre la especificidad del papel del Estado (ejercicio de «autoridad», servicio al interés nacional), sobre el carácter político de la función (colaboración con los ministros, conciliación entre intereses divergentes), o sobre la reglamentación especial por la que se rige la acción administrativa (el Derecho Administrativo), etc. Pues bien, la especificidad de las carreras en la Función Pública se suele basar en alguna de estas cualidades, esperándose por tanto que el funcionario esté en posesión de ella: en Gran Bretaña es el sentido político, en Alemania la concepción básicamente jurídica de la función, mientras que en los Estados Unidos se resalta fundamentalmente el aspecto técnico de la gestión, considerándose que tanto los empleados del sector público

como los del sector privado han de acreditar las mismas aptitudes (hay quienes atribuyen esto al espíritu capitalista del país, y quienes a la proliferación en las Universidades de estudios sobre las ciencias relativas a la gestión). Es decir, el concepto de Administración Pública condiciona el que existan carreras más o menos específicas según se sitúe el acento sobre el término «pública» o sobre el de «Administración». Los modelos de carrera abierta conducen así, pues, a la adopción de actitudes diferentes de cara al ascenso y a una diferente valoración del «contrato de carrera». Estas opciones determinan asimismo el carácter de las cualidades individuales que se toman en consideración con vistas a la promoción interna.

II. LOS PROCEDIMIENTOS DE ASCENSO EN LA FUNCION PUBLICA BRITANICA

La segunda parte de este artículo está dedicada al examen de la Función Pública británica en relación con los problemas planteados anteriormente. Ello comporta su riesgo, pues los británicos que han realizado estudios comparados han dedicado una gran parte de su tiempo a justificar que «Gran Bretaña es diferente». En efecto, algunas de las características de la Constitución británica introducen diferencias con respecto a los demás casos europeos. Sin embargo, una comparación entre instituciones particulares, aisladas de su contexto, de los distintos países, resultaría superficial. Pero como no nos es posible en el marco de un artículo como éste examinar todas las características del sistema de administración pública británica, resultará inevitable incurrir, en alguna medida, en dicha superficialidad.

1. *Estructura de la Función Pública*

Desde la aparición del informe de la Comisión Fulton sobre la reforma de la Función Pública, han sido reagrupadas numerosas categorías de empleo del antiguo sistema a fin de constituir grupos funcionalmente extensos. Las tres principales clases de funcionarios «generalistas» han sido unificadas, con la intención deliberada de facilitar el avance de las carreras, en un tronco administrativo común (*Administration Group*). Este tronco común, que está integrado por casi 250.000 miembros, constituye actualmente una estructura única en función de la que se organizan las carreras, estructura que comprende los empleos administrativos de rutina (*los Clerical Officers*), el personal de gestión del nivel intermedio (personal ejecutivo, *Executive Officers*), y hasta el personal con responsabilidades políticas. Paralelamente a este tronco existen también categorías y clases de especialistas. Sin embargo, en lo

más alto de la escala jerárquica, la estructura que rige los empleos es abierta: los tres niveles superiores de la Función Pública están abiertos a una amplia base, pues se puede acceder a ellos sea cual sea la rama de administración a la que se pertenezca. La jerarquía administrativa se descompone en los siguientes grados (las cifras, referidas a 1980, son aproximadas):

Estructura abierta (Open Structure)

| | |
|----------------------------------|-----|
| <i>Permanent Secretary</i> | 35 |
| <i>Deputy Secretary</i> | 150 |
| <i>Under Secretary</i> | 580 |

Tronco de Administración (Administration Group)

| | |
|--|--------|
| <i>Assistant Secretary</i> | 1.150 |
| <i>Senior Principal</i> | 710 |
| <i>Principal</i> | 4.430 |
| <i>Senior Executive Officer</i> | 8.060 |
| <i>Higher Executive Officer - adm.</i> | 380 |
| <i>Higher Executive Officer</i> | 22.350 |
| <i>Administration Trainee</i> | 490 |
| <i>Executive Officer</i> | 47.480 |
| <i>Clerical Officer</i> | 88.240 |
| <i>Clerical Assistant</i> | 74.770 |

No es nuestro propósito debatir aquí los procedimientos de reclutamiento. En cualquier caso conviene notar que en el cuadro de ascensos en las carreras hay diversos lugares desde los que se puede acceder al tronco administrativo, que están en relación con el nivel de educación de los interesados, aunque este factor tiene hoy menos importancia que antes. Los candidatos a los empleos administrativos deben estar en posesión del Certificado General de Estudios (*General Certificate of Education*) de nivel elemental, examen que se realiza generalmente a los dieciséis años (para los *Clerical Assistants* hay dos pruebas y cinco para los *Clerical Officers*). Los candidatos al grado de *Executive Officer* deben haber aprobado al menos dos de las pruebas de nivel avanzado del CGE, que generalmente se realizan a los dieciocho años. En cualquier caso, un número creciente de nuevos funcionarios poseen ya un título universitario en el momento de su ingreso en la Administración. Esta admisión masiva de licenciados universitarios para niveles inferiores a su nivel real, revela que en el transcurso de los últimos decenios un número creciente de jóvenes diplomados en la enseñanza secundaria pasan por la Universidad, antes de comenzar su vida profesional. Algunos no consiguen superar con éxito las prue-

bas de ingreso al nivel superior de la Función Pública, y otros se lanzan con poca ambición a la carrera administrativa. Los licenciados universitarios que poseen un título de buen nivel y que quieren hacer una carrera brillante, entran en la Función Pública con el grado de Administrador en prácticas. En este nivel existe la posibilidad de que se tengan en consideración candidaturas internas: normalmente suelen ser de licenciados reclutados como *Executive Officers* inmediatamente después de su entrada en la Administración.

En principio no existen obstáculos a la promoción interna en el tronco de la Administración al margen del grado de ingreso. Este tipo de promoción se basa en la competencia profesional y en las aptitudes demostradas en el ejercicio de la función, sin que sea preciso examen alguno. Los *Executive Officers*, por ejemplo, no tienen que someterse al procedimiento especial de selección previsto para el Administrador en prácticas: en la mayoría de los casos van alcanzando regularmente los sucesivos grados jerárquicos, incluso hasta este último. La fusión de las diversas categorías tuvo por objeto facilitar este tipo de promoción y permitir al servicio público atraer a las mejores cabezas, a todos los niveles de la jerarquía, sin necesidad de someterles a exigencias innecesarias.

En la práctica, sin embargo, la mayoría de los funcionarios permanecen en la misma categoría jerárquica en la que ingresaron de acuerdo con su titulación universitaria. En cualquier caso es interesante notar que un número no desdeñable de los que ingresan en la Función Pública con el grado de *Executive Officer*, esperan alcanzar los niveles más elevados de la jerarquía, al igual que los Empleados Administrativos aspiran a los grados de *Executives*. La cuestión es preparar un servicio público que sea capaz de atraer a las cabezas mejor formadas. Sin embargo, no todos los funcionarios son iguales para el ascenso. En la Granja de los Animales (*Animal Farm*) George Orwell recordaba el siguiente lema: «Todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros». La mayoría de los Administradores en prácticas son proyectados por «la vía rápida» (en base a los méritos demostrados durante el proceso de selección), siendo entonces ascendidos del grado de *Higher Executive Officer* (grado concedido sobre todo a las categorías de personal en formación) al de *Principal*, en un plazo bastante breve. Y de aquí saltan al grado de *Assistant Secretary* sin pasar por el de *Senior Principal*. Las demás categorías de Administradores deben pasar normalmente por los grados de *Higher Executive Officer* y *Senior Executive Officer*. Este modelo que acabamos de describir es el que siguen los funcionarios que ingresan en la Administración con el grado de *Executive Officer*. De entre ellos sólo unos pocos llegan hasta Administradores en prácticas, y aún menos tienen la oportunidad de ser ascendidos posteriormente a los grados de *Principal* y *Senior Principal* o más altos.

Así pues, la jerarquía no está totalmente unificada. Según la categoría de reclutamiento, así son las perspectivas de carrera, pues el tronco de administración no se encuentra íntegramente unificado, lo que queda puesto de relieve por la de tres asociaciones distintas de personal que existen, asociaciones que abarcan las tres antiguas categorías de generalistas.

2. *Responsabilidad en materia de gestión de personal*

No disponemos aquí del suficiente espacio para debatir la manera en la que está organizada la gestión de personal en el seno de la Función Pública. Es la Comisión de la Función Pública (*Civil Service Commission*) la que tiene la responsabilidad en lo relativo al reclutamiento. Aunque dirigida por funcionarios, esta comisión disfruta de una gran autonomía. Le compete la selección para la provisión de los empleos de nivel superior (en especial los de los Administradores en prácticas) y elaborar los procedimientos reglamentarios que se aplican por los Ministerios para proveer los empleos de categorías inferiores. En el nivel de la estructura abierta, la promoción se encuentra centralizada. Hasta fechas recientes, esta responsabilidad estaba atribuida al Ministerio de la Función Pública (*Civil Service Ministry*). La Primer Ministro señora Thatcher dismanteló este Ministerio (fue, sin lugar a dudas, una venganza contra la Función Pública) pues consideraba que dicho Departamento confería a la Función Pública una importancia representativa excesiva en las estructuras gubernamentales. La responsabilidad relativa a las retribuciones de los funcionarios fue transferida al Ministerio de Finanzas (*Treasury*) al igual que antes de la reforma de la Comisión Fulton, pero otros asuntos relativos a la gestión del personal han quedado bajo la responsabilidad de un Servicio (*Office of Personnel and management*) adscrito a los servicios de la Primera Ministro, cuyo director es actualmente el de la Función Pública (*Head of Civil Service*). El ascenso en el interior del tronco de administración se gestiona a escala ministerial; cada ministerio tiene un Servicio de Personal a cargo de un Director de Personal (*Establishments Officer*), aunque en último término (salvo en lo que se refiere a los puestos de mayor nivel) la responsabilidad corresponde a los Secretarios Generales de los Ministerios. Es, no obstante, el Servicio Central el que asegura un funcionamiento uniforme a través de la regulación de los procedimientos y de su control.

3. *Principios que rigen la evaluación del personal y el ascenso en la carrera*

El avance en la carrera depende de la evaluación del personal y de las perspectivas de carrera; es importante por ello prestar a este tema

alguna atención. Los siguientes procedimientos se aplican al tronco administrativo y a la mayoría de las clases de especialistas, pero no a los grados más elevados de la estructura abierta. La gestión de las carreras se reparte en tres grandes sectores de interés, aunque la experiencia práctica se suele revelar, con frecuencia, más flexible que la descripción que vamos a hacer.

— Calificación del personal (*Staff Reporting*)

Todos los años se hace un informe de cada funcionario. Su superior jerárquico inmediato evalúa su rendimiento global, las aptitudes ya acreditadas y las que el ascenso le puede permitir desarrollar. Los apartados del informe comprenden: 1) la definición de la función, 2) la evaluación de su rendimiento global (de 1 a 6, de excelente a insatisfactoria), 3) una valoración sobre sus facultades analíticas, sobre su capacidad de desarrollar ideas constructivas, de juicio, de expresión escrita y oral, sobre sus aptitudes matemáticas, relaciones mantenidas con los demás funcionarios, sobre su gestión del personal, sobre su capacidad de responder en condiciones difíciles, y sobre sus conocimientos en campos técnicos, 4) las necesidades en materia de formación, 5) las posibilidades de ascenso a corto y largo plazo. Este informe es ratificado por un funcionario de nivel superior que, de esta forma, tiene una visión más imparcial del individuo en cuestión y se hace una idea global más completa del rendimiento de los distintos sectores del Ministerio, siendo posible que sus observaciones personales puedan incorporarse al informe.

Estos informes procuran a los servicios de gestión de personal una información que permite una mejor gestión de los recursos humanos y la planificación de las carreras (por ejemplo, en lo relativo a las necesidades de formación). Estas informaciones son igualmente útiles en el marco de los procedimientos de ascenso. El contenido del informe no es comunicado al funcionario afectado, si bien sí se le da a conocer la calificación obtenida (sobre todo si no es satisfactoria) y la valoración sobre sus posibilidades de ascenso en el futuro. El funcionario puede manifestar su desacuerdo. El contenido de los demás apartados se discute, de una manera menos formal, en el marco del examen de las calificaciones profesionales (*Job Appraisal Review*). Se ha planteado la cuestión de los informes «abiertos», sobre todo por las asociaciones de personal. El Ministerio de la Función Pública, no obstante, consideró siempre que este tipo de trámites abiertos no tienen otra consecuencia que la de llenar los informes de consideraciones inútiles.

— Examen de la apreciación del trabajo del funcionario
(*Job Appraisal Review*).

Todos los años tiene lugar una reunión de cada funcionario con los superiores jerárquicos que han refrendado los informes, es decir, con el funcionarios superior a su jefe inmediato. Esta entrevista versa sobre el informe anual, cuyo texto no le es dado a conocer, pero cuyos términos son discutidos de manera global. Durante la entrevista, se debate el rendimiento del interesado durante el último año, con el fin de que éste mejore, si fuera necesario. De la reunión, se extraen también observaciones para el Servicio de Gestión de Personal que así sabe mejor a qué atenerse y gracias a ello se refuerza la eficacia de la organización y el funcionario queda satisfecho al conocer sus posibilidades de progreso en la carrera.

— Entrevistas sobre la carrera (*Career Interviews*)

Son reuniones que se centran en las perspectivas de carrera de los funcionarios, y que se celebran con una frecuencia menor, teniendo lugar aproximadamente cada cuatro años. Se pueden celebrar también a petición del funcionario. En ellas, el funcionario tiene la posibilidad de plantear los problemas generales relacionados con su carrera. Puede discutir sus proyectos, dejar constancia de los problemas que puedan plantearse e indicar el tipo de empleo que le gustaría conseguir, lo que resulta de una importancia capital, pues se trata de una conversación bastante informal que da a los propios funcionarios la oportunidad de intervenir en el desarrollo de su carrera.

4. *Principios del Procedimiento de Ascenso*

De forma general, los funcionarios desarrollan toda su carrera en un solo Ministerio, salvo en el escalón de la estructura abierta, en el que no se aplican los procedimientos reglamentarios aquí explicados. Sin embargo, se pueden producir desplazamientos interministeriales, si un Ministerio desea mejorar la experiencia de su personal más joven y prometedor. Los individuos brillantes, aquellos que están especialmente preparados para ascender hasta los últimos peldaños de la jerarquía, tienen así ciertas oportunidades de ser destinados provisionalmente al Tesoro o al Secretariado del Gobierno (*Cabinet Office*). Resulta pues de esta manera posible conseguir un destino provisional (por ejemplo, encargado de curso en el *Civil Service College*) o un destino definitivo en otro Ministerio en el que existen mejores perspectivas de

promoción o en el que hay vacantes preferibles para el interesado por razón del lugar (por motivos de tipo familiar, por ejemplo).

Siempre existe la posibilidad de llegar a avenencias que permiten solventar los eventuales desacuerdos entre los Ministerios en materia de ascensos (por ejemplo, en relación con las diferencias relativas a la pirámide de edades o a las tensiones entre los Ministerios cuyos efectivos de personal crecen y los que decrecen). A tal fin existe un mecanismo para la puesta en común de los recursos humanos, que opera de manera reglamentaria para los *Principals* y de manera informal para los *Assistant Secretaries*. Los Ministerios de «emigración» (en los que las perspectivas de promoción resultan reducidas) están en contacto con los Ministerios de «inmigración» (que presentan perspectivas favorables de promoción); los de «emigración» designan los candidatos para el ascenso en los Ministerios de «inmigración», y estos últimos tienen a su vez informados a los primeros de las vacantes existentes a fin de facilitar la planificación de las carreras.

Los funcionarios se encuentran clasificados en escalafones progresivos de salario, que les es incrementado automáticamente todos los años hasta que alcanzan el techo de la escala correspondientes a su grado (hay que destacar que recientemente una Comisión parlamentaria ha llamado la atención sobre el hecho de que se debía establecer un nexo entre los aumentos de salarios y la eficacia profesional, siendo éste un proyecto que el Gobierno Thatcher estaría encantado de ver salir adelante). La promoción a un grado superior precisa de una calificación de aptitud del candidato. Cada Ministerio ha de poner en práctica el procedimiento reglamentario de promoción para todos los grados hasta el de *Assistant Secretary*, procedimiento que es general para todos los Ministerios. Aunque los funcionarios sean empleados de la Corona y no tengan legalmente ningún derecho de control sobre su Estatuto (es una de las características de la Constitución británica, a la que ya hemos hecho alusión), son posibles las negociaciones con las asociaciones de personal en materia de reglamentación; y las reglas son escrupulosamente aplicadas. Interesa en todo caso señalar que una vez que los procedimientos que regulan la legitimidad de las pretensiones a la promoción han sido reglamentariamente aprobados (frente a los que no se puede apelar ante los Tribunales Administrativos), la promoción descansa de hecho en el acto de nombramiento para el grado superior, que es una decisión discrecional que compete al Secretario General del Ministerio al que pertenece el funcionario, aunque, en la mayoría de los casos, éste suele delegar en el Servicio de Personal.

En cada Ministerio existe un número variable de Comisiones *ad hoc* de Ascenso (*Promotion Boards*), que están compuestas por alrededor de cuatro funcionarios y que son presididas normalmente por un funcionario encargado del encuadramiento del personal (*Establish-*

ments Officer). Dichas comisiones interrogan a los candidatos al ascenso y a tal fin consultan los informes anuales. Los individuos que no son seleccionados para ser oídos por la Comisión, siempre que lleven ocupando un puesto del mismo grado durante cuatro años, tienen derecho a reclamar la entrevista.

A este respecto, es importante destacar que los criterios de antigüedad son muy raramente tenidos en cuenta para la promoción a los grados superiores. Así la carrera de un Administrador en prácticas no está sujeta a la carga de servir durante un plazo determinado en cada grado de la escala jerárquica. La única limitación que se impone a estos funcionarios es la de que deben haber ocupado un puesto durante al menos cuatro años, habiendo pasado por el de *Higher Executive Officer (Adm)*, antes de ser nombrados *Principal*. No hay una duración establecida para las funciones de *Principal* antes del ascenso a *Assistant Secretary* (los demás grados no se rigen por ninguna regla).

Los candidatos recomendados por la Comisión de Ascensos son clasificados por orden de méritos, si bien la lista, que se hace pública, aparece ordenada alfabéticamente, a fin de evitar confrontaciones desagradables y dejar a los gestores un mayor margen de maniobra. El juicio sobre los candidatos versa sobre las aptitudes que debe tener un funcionario de grado superior, y no sobre su cualificación para desempeñar un puesto determinado; es decir, se pone el acento sobre el carácter unitario del servicio público y no sobre el perfil de los puestos.

Hemos podido constatar que el ascenso no se hace por grados, sino por puestos. Lo que quiere decir que las Comisiones de Ascensos determinan la aptitud de los candidatos para el ascenso, pero que éste corresponde al Secretario General del Ministerio afectado o a otro funcionario que le represente. Hay pues una ruptura entre el carácter *quasi juridico* del procedimiento por el que se determina la aptitud para la promoción y el carácter discrecional de la decisión. Esto no debe ser interpretado como un intento de ignorar el juicio realizado por las Comisiones de Ascenso sobre las cualidades del candidato: de tal forma de obrar se deduce que la rentabilización del personal compete a los gestores. El Ministerio toma, pues, cuenta (conforme a lo determinado por la Comisión de Ascensos) de la aptitud del candidato para desempeñar todas las funciones correspondientes a un grado superior, y al mismo tiempo ha de buscar al que sea el mejor para un puesto determinado. Resulta imposible determinar cuál es la importancia que se da a cada uno de esos dos criterios a la hora de examinar cada caso individual. Los candidatos tienen la posibilidad de expresar sus preferencias sobre los puestos, lo que no siempre coincide con la planificación de los recursos de personal establecida a largo plazo por el Ministerio.

De hecho, y esto es muy importante, la promoción está condicio-

nada por el número de vacantes, factor que las Comisiones de Ascensos no tienen en cuenta en el momento de formular sus juicios, lo que puede engendrar frustraciones. Aquel funcionario que haya sido declarado apto para el ascenso, pero que sin embargo no sea ascendido, permanece inscrito en las listas, de las que no se borrará su nombre hasta que su situación no sea considerada de nuevo.

5. *Ascensos en el marco de la estructura abierta*

Se ha escrito mucho en torno a los problemas del reclutamiento en la alta Función Pública. Existen numerosos estudios sobre los antecedentes sociales y universitarios de los nuevos miembros, con frecuencia no exentos de prejuicios y de distorsiones, que se ocupan de analizar los procedimientos de selección. Pero no existen estudios sobre el sistema de ascenso. Esto puede explicarse por el hecho de que los investigadores no tienen acceso a la información, lo que es una laguna importante. Es ciertamente más importante saber cómo se llega a la cumbre de la escala jerárquica de la Función Pública que sabe por qué medio se ingresa en ella, sobre todo porque los funcionarios de ese nivel superior son los verdaderos responsables de la política.

Cuando se inicia el estudio de qué es lo que ocurre en los niveles superiores del servicio público (Subsecretarios, Secretarios Adjuntos y Secretarios Generales) se da uno cuenta de que no existe documento informativo alguno relativo al procedimiento de ascenso. No existe, en efecto, procedimiento reglamentario en el sentido como se entiende en los países que tienen Derecho Administrativo (lo que quiere decir, de manera más clara, que no existe reglamentación). Lo que no implica que el procedimiento para el ascenso a los grados superiores sea aleatorio, sino que, simplemente, funciona de acuerdo con los procedimientos elaborados en gran medida por el Director General de la Función Pública (*Permanent Head of Civil Service*, denominación que resulta de muy difícil traducción, pues se trata no solamente del Secretario General del Gobierno, sino también del superior de todos los Secretarios Generales de los Ministerios). Es él quien, en colaboración con un grupo informal de Secretarios Generales, lo aplica, sin que hasta épocas recientes, las intervenciones de los Ministerios hayan tenido excesiva importancia. La organización de las carreras y la adscripción de las personas en el sistema abierto es responsabilidad de los Servicios de Personal dependientes del Primer Ministro. En otros términos, en este nivel la carrera aparece más orientada hacia la Función Pública en su conjunto que hacia el interior del Ministerio.

Peter Kellner (periodista) ha publicado recientemente un libro en el que se expone el cuadro relativo al procedimiento de ascensos. Este

estudio fue realizado en colaboración con Lord Crowther-Hunt (político y antiguo Ministro), apareciendo el libro con el título «*Civil Servants*». En éste se destaca cómo el primer Director General del Ministerio de la Función Pública después de la reforma Fulton, Lord Armstrong, contribuyó de forma decisiva a definir el ámbito de funciones de los grados superiores (el de Secretario General y el de Secretario Adjunto). Instituyó también un comité informal compuesto por seis Secretarios Generales con los que debatía los nombramientos. Este procedimiento se formalizó un poco más tras su jubilación en 1974. Su sucesor pidió que se establecieran los informes anuales también para todos los Subsecretarios y Secretarios Adjuntos, así como para los *Assistant Secretaries*. Dos miembros del Ministerio de la Función Pública llevaron a cabo cada año encuestas en todos los Ministerios y se reunieron con los Secretarios Generales para examinar el asunto del personal directivo y diseñar así un cuadro más exhaustivo de la situación global de la Función Pública. Cuando se produce una vacante en el grado de Secretarios Adjuntos, el Secretario General del Ministerio interesado propone dos nombres a los que el Ministerio de la Función Pública añade otros dos pertenecientes a otros Ministerios. Esta lista de cuatro nombres se traslada a la Comisión encargada de los nombramientos más altos (*Senior Appointments Selection Committee*). Esta Comisión está compuesta por varios Secretarios Generales a los que se incorpora, en caso necesario, el Secretario General del Ministerio afectado. Estas reuniones son informales tanto en lo que concierne al procedimiento utilizado, como a los criterios aplicables. Siempre se llega a un consensus, consensus que establece un equilibrio entre estos dos elementos: el mejor candidato para el puesto y el interés a largo plazo del servicio público en su conjunto. El Secretario General del Ministerio afectado remite a su Ministro un informe que recoge las recomendaciones de la Comisión, sobre el que este último puede realizar observaciones, pero sin plantear otras alternativas. El Director General de la Función Pública eleva la propuesta del candidato al Primer Ministro que es a quien la Constitución otorga la facultad de nombramiento. Sin embargo, la situación del Primer Ministro no difiere gran cosa de la posición de la Reina: la costumbre le obliga a seguir la propuesta.

El parecer de los Ministros en los debates relativos al nombramiento de los Secretarios Generales tiene algo más de peso —de estos Secretarios generales poco más de una veintena son Directores Generales de sus servicios ministeriales (*Permanent Heads of their Departments*); otros son Secretarios Generales Adjuntos en los desplazamientos ministeriales; y hay por fin otros que también poseen este título, pero que ejercen de hecho funciones independientes como por ejemplo las de Mediador (*Ombudsman*) y de Procurador de la Corona (*Di-*

rector of Publicprosecutions)—. El Director General de la Función Pública se entrevista con el Ministro afectado, y formula sus propias sugerencias una vez que ha consultado a su Comisión y que ha tomado nota de las opiniones del Ministro. Algunos Ministros expresan opiniones muy firmes sobre el tipo de personas que quieren como colaboradores próximos. Conviene recordar que en el sistema británico de administración, los Ministros no están asistidos por un Gabinete de consejeros políticos, sino que son sus secretarios privados (*Private Officers*) los que desempeñan tales funciones (*Secretarial functions*). A través de las autobiografías sabemos que a veces se producen choques a raíz del nombramiento del Secretario General, debidos a la personalidad del candidato propuesto así como a sus ideas políticas. El Director General de la Función Pública dispone, en caso de desacuerdo, de facultades decisorias y ello por varias razones. Conoce mejor que el Ministro afectado el expediente de los candidatos, y tiene, en efecto, la responsabilidad de velar por la mejor distribución del personal entre los distintos Ministerios. Los nombramientos se hacen para un período de tiempo más amplio que el que el Ministro permanece en su cargo. He aquí, pues, por qué es el Director General el que tiene la responsabilidad de nombrar un candidato que se ha de mostrar igualmente cumplidor con todos los Ministros en el ejercicio de sus funciones. No obstante, la responsabilidad última llega hasta el Primer Ministro, aunque es difícil pronunciarse sobre la influencia ejercida en este asunto por los Primeros Ministros precedentes. Posiblemente este tipo de nombramientos comprometa, más que otros, sus propios intereses, pero ello no impide que se conduzcan por la costumbre de no injerencia.

Teniendo en cuenta que Gran Bretaña se empeñó, incluso antes que la mayoría de los países, en eliminar toda injerencia política en el procedimiento y el nombramiento de los puestos claves, es importante insistir sobre las razones que motivan esta actitud. Es cierto que en todos los países democráticos existe un principio de neutralidad de la Función Pública, pero no obstante, este principio es interpretado en Gran Bretaña de manera sensiblemente diferente. La neutralidad no significa solamente que se han de adoptar criterios profesionales, desinteresados, sino también que el funcionario debe adherirse a la política del Ministro bajo el que sirve: debe comportarse como su consejero más próximo, tanto desde el punto de vista político como administrativo. Su neutralidad es de hecho análoga a la del camaleón que adapta su color al de su ambiente. Esta costumbre, de acuerdo con el espíritu de la Constitución debería llevar a que los Ministros no intervieran en los procedimientos de ascenso a fin de poderse rodear de los colaboradores que les convienen. Dado que los Secretarios Generales permanecen en su función hasta la edad de la jubilación

(normalmente los sesenta años) y que, en consecuencia, tienen que servir bajo diversos Gobiernos, los intereses a más largo plazo de la Administración deben, sin duda alguna, ser tenidos en consideración en el momento de efectuarse el nombramiento. Esto se aplica asimismo a los grados inmediatamente inferiores. Al contrario de lo que ocurre en otros países donde la Función Pública está estructurada de forma que los funcionarios de grado superior pueden ser destinados a través de procedimientos laterales a puestos de cuerpos que están al margen de la vía jerárquica ordinaria (por ejemplo, a destinos en cuerpos de inspección o a puestos superiores de algunas instituciones públicas), la Función Pública británica sólo en contadas ocasiones disfruta de este tipo de oportunidades —y nunca en el caso de los Secretarios Generales—. Los nombramientos, una vez realizados, se prolongan durante varios Gobiernos sucesivos.

Sin embargo, al ser nombrada Primer Ministro en 1979 la señora Thatcher, la situación cambió. Para poder comprender bien este fenómeno, hay que hacer un breve excursus histórico. Se había dicho con frecuencia que los altos funcionarios estaban impregnados por una misma filosofía, por una marcada tendencia hacia el pragmatismo, al compromiso y a la continuidad en la actitud política, y por el recelo hacia las ideologías, los conflictos y los cambios «dramáticos». Aquellos cuyo cometamiento era considerado acorde a este espíritu tenían más posibilidades de realizar una carrera con éxito que los que mostraban puntos de vista muy firmes y un estilo agresivo. La Función Pública estaba gestionada antes como un club en el que el ascenso era un premio para aquellos miembros más agradables y que no mantienen conflictos con nadie. La Función Pública era considerada asimismo como un elemento de estabilidad del Gobierno de Gran Bretaña, ya que buscaba evitar que los cambios bruscos de política pudieran perturbar el funcionamiento de la Administración. Asimismo quería evitar cualquier tipo de fricción provocada por los políticos «extremistas» que llevan a los Gobiernos a adoptar políticas de consenso, aceptables para una gama de intereses tan extensa como posible. Así pues, la señora Thatcher sospechó que un gran número de funcionarios tenían ideas centristas, y accedió a continuar con ellos en la intención de poner en marcha políticas radicales contradictorias con la «sabiduría convencional» de los Gobiernos laboristas y conservadores que se sucedieron de 1945 a 1979 sobre la base común de la teoría económica Keynesiana, que combina valores de la economía mixta y del Estado de Bienestar. Decidida a modificar la marcha de la historia británica en base a una ideología concreta, es posible que comprendiera que el éxito de tamaña empresa no dependía sólo de los «políticos por convicción», como ella, sino también de los «funcionarios por convicción», que ejecutaran sus políticas.

Sin embargo, es dudoso que haya sido el «centrismo» de los altos funcionarios su verdadero problema. Desde el momento en que los funcionarios no acostumbran a manifestar sus ideas políticas personales, el Primer Ministro no tiene forma de conocerlas. Además, es evidente que los funcionarios son leales a los responsables políticos del Gobierno al que sirven, en la medida en que su línea sea clara y precisa. Sin embargo, la puesta en marcha de políticas radicalmente innovadoras puede necesitar algo más que de la lealtad de un funcionario dispuesto hacia una actitud neutral. Este proyecto puede exigir además las siguientes cualidades personales: espíritu de empresa, de iniciativa e incluso de agresividad, estilos que no coinciden con los modelos tradicionales de cortesía propios de un «club» de la Función Pública.

El Gobierno de la señora Thatcher se propuso también la tarea de reducir los gastos de la Administración, poniendo en práctica una gestión más eficaz. En opinión de la Primer Ministro, los funcionarios de nivel superior ocupaban demasiado tiempo en las decisiones políticas y demasiado poco en la gestión práctica de los recursos humanos y de otro tipo de sus Ministerios (responsabilidad que a menudo se trasladaba al personal de nivel intermedio del servicio público). En otros términos, la Primer Ministro pensó que convenía dar menos importancia en los ascensos jerárquicos a las aptitudes intelectuales (es decir, a la facultad de analizar los problemas políticos) y dar primacía a las cualidades precisas para una gestión dinámica de los problemas financieros.

Estas consideraciones condujeron a la señora Thatcher a intervenir, de forma totalmente novedosa, en los procedimientos de nombramiento para los funcionarios más importantes. Con anterioridad, era un hecho admitido que el Director General de la Función Pública presentaba al Primer Ministro una lista de candidatos para los puestos vacantes de los Secretarios Generales y que el Primer Ministro se conformaba generalmente con dar su opinión sobre los individuos que convenía nombrar. Ahora, por el contrario, es la decisión de la Primer Ministro la que prevalece. Además, parece que el Director General de la Función Pública tiene en cuenta las preferencias de ésta al preparar la lista. Y desde el momento en el que la Primer Ministro tiene también la posibilidad de intervenir en el procedimiento de selección de los Secretarios Adjuntos (entre los que se eligen a su vez los Secretarios Generales), el conjunto del procedimiento de promoción a los niveles superiores de la jerarquía se encuentra influenciado por sus inclinaciones personales.

Se dice que la señora Thatcher dedica gran interés en la elección de los funcionarios de rango más elevado. Se dice también que ha llegado incluso a preguntar en relación con algún candidato: ¿Es de los nuestros? Pero de manera general, su intervención no parece estar su-

jeta a la política de partidos. Parece conformarse con favorecer a los candidatos cuyo carácter les lleve a asegurar una enérgica puesta en práctica de la política que el gobierno desea ver aplicada, y apoya igualmente a los individuos que tienen probadas cualidades de gestores. Al mismo tiempo, está claro que tiene «preferidos», y sus preferencias se basan más en la personalidad de los individuos, que en consideraciones de orden político. Además, no se molesta en disimular que no se entiende bien con otros tipos de «personalidades». Estas intervenciones en los nombramientos para las funciones superiores, abren, sin duda, una brecha en el modelo tradicional de gestión de la carrera por la propia Función Pública, y estas formas de actuar reducen también considerablemente las perspectivas de carrera, en la medida en que entra en juego un factor de azar mayor.

Naturalmente, el Primer Ministro no puede intervenir más que en los casos en los que existen vacantes. En el pasado, los Secretarios Generales eran nombrados, por lo general, cuando alcanzaban los cincuenta años, y como se retiraban a los sesenta, una buena proporción de esos puestos se quedaban vacantes durante el mandato del Primer Ministro, pero dado que la señora Thatcher ha empezado a nombrar a hombres bastantes jóvenes (el nuevo Secretario General de la Defensa tiene cuarenta años), muchos de ellos continuarán en sus funciones durante el próximo Gobierno. Esto puede introducir dificultades si los gobiernos de otra ideología política no congenian con los funcionarios que ocupan ahora los puestos claves, y puede obligar a la reelaboración de la noción de neutralidad política del servicio público. El partido laborista, influenciado por la tendencia izquierdista del señor Benn, ha propuesto que en el futuro los puestos clave sean objeto de nombramiento discrecional, como en Europa, y que los Ministros tengan la posibilidad de elegir los funcionarios que simpaticen con sus puntos de vista, haciendo de ellos sus colaboradores más próximos.

Es importante hacer una breve mención a otra característica de la política seguida por el Gobierno de la señora Thatcher, política que afecta a las carreras en todos los grados de la jerarquía y no solamente al nivel superior. La señora Thatcher está decidida a reducir considerablemente los efectivos de la Función Pública británica (sobre un 14 por 100 para el período 1979/1984). Se han suprimido puestos en todos los niveles, por la vía de no reemplazar a los funcionarios que se jubilan o que cesan por otros motivos. Un importante número de altos funcionarios han sido «convencidos» por las ventajas económicas de una jubilación anticipada. Sin embargo, la reducción global de los efectivos de la Función Pública lleva a que estas jubilaciones no permitan la promoción de otros funcionarios a las plazas que han quedado vacantes. En otros términos, las posibilidades de promoción han quedado reducidas, y las posibilidades de carrera que ofrece la Función Pú-

blica son menos atrayentes que antes. Esto es una consencuencia inevitable de la reducción de los gastos de la Administración, y de la «filosofía» thatcheriana de limitación del papel del Estado. Si la importancia numérica de la Función Pública se estabiliza, las perspectivas de ascenso deberán poco a poco recuperar su estado anterior. Si un gobierno laborista, decidido a impulsar el papel del Estado, llega al poder, y crece la importancia numérica de la Función Pública, las perspectivas de carrera de los funcionarios, a bien seguro, mejorarán.

6. Carreras cerradas

Los funcionarios (con algunas excepciones) ingresan jóvenes y permanecen en la Función Pública hasta la edad de retiro. Como hemos podido ver, pueden ser reclutados para diferentes niveles, como Personal Administrativo, Jefes de Servicio o Administradores en prácticas, entre los diecisiete y los veinte años. Conviene remarcar que los jóvenes que son seleccionados como administradores en prácticas constituyen el efectivo más importante de la alta Función Pública británica. Los estudiantes británicos de enseñanza superior obtienen generalmente su diploma a los 21 ó 22 años y entran en la Función Pública sin otra preparación (recordemos que después del ingreso tampoco reciben una formación importante, como ocurre en la ENA). No obstante, desde hace algunos años la edad media de los nuevos Administradores en prácticas se ha elevado algo, lo que se explica por el hecho de que suelen dejar transcurrir algún tiempo desde el momento en el que obtienen su diploma y su entrada en la vida profesional y porque algunos prolongan sus estudios hasta un nivel más alto antes de buscar un empleo.

En algunos casos, el perfil de la carrera de los funcionarios no es continuo. Es el caso de los funcionarios reclutados en la mitad de una carrera normal como ocurre en el grado de *Principal* para el que se han adoptado medidas a fin de seleccionar a personas de unos 40 años. En cualquier caso estos supuestos son muy raros, y afectan a personas del campo de la industria, de la Administración Local, de las empresas públicas y de las Universidades. Estas personas quedan así integradas en la Función Pública de carrera. Existen también nombramientos en el grado de entrada de *Assistant Secretary*, para aquellos casos en los que se precisa una experiencia *ad hoc* para desarrollar una determinada función. Una vez son admitidos estos funcionarios quedan asimilados a las demás categorías y pueden además optar a otros puestos de la alta Función Pública.

Algunos funcionarios dejan su empleo a mitad de la carrera, y un número mayor lo hacen al principio de la misma. Se trata probable-

mente de individuos que se dan cuenta que no han elegido la carrera adecuada. Esto ocurre con frecuencia entre los nuevos funcionarios de los niveles inferiores que estiman que la carrera en la Función Pública es análoga a la de otros sectores profesionales y, en consecuencia, cambian de oficio, lo que se produce con frecuencia entre aquellos jóvenes que han emprendido una carrera administrativa de rutina. Sin embargo, muy pocos funcionarios del grado superior del tronco de administración dejan la Función Pública por una profesión en el sector industrial, público o privado, antes de llegar a la edad de su jubilación, incluso aunque se den cuenta de que sus posibilidades de ascenso están bloqueadas. También ocurre, naturalmente, que, algunos funcionarios ya jubilados entran a formar parte de los de los órganos de dirección de empresas financieras e industriales (parece que a este respecto los Secretarios Generales son muy codiciados), pero ésta es otra cuestión. Ahora que los derechos no se pierden en caso de movilidad se ha superado un obstáculo importante que antes condicionaba la movilidad en la carrera. Existen, no obstante, estímulos que animan a los funcionarios a permanecer en su puesto, y que vienen dados por la seguridad en el empleo, la revalorización de las pensiones en relación con la tasa de inflación y por los honores inherentes a los destinos superiores. A este respecto, es importante destacar que el Gobierno Thatcher tiende a reducir los privilegios de la Función Pública, sobre todo por su política de salarios, y que se habla también de suprimir las subidas de las pensiones.

Han sido tomadas algunas medidas para facilitar la movilidad de la Función Pública, por un lado, y las empresas públicas, la Administración Local, el sector privado y las Universidades, por otro; estas medidas implican el abandono, por los interesados, del cuerpo al que pertenecen durante un año o dos, y se puede afirmar que eso lo hacen en función del interés público, a fin de enriquecer su experiencia profesional. Pero estas medidas no afectan al carácter cerrado de la Función Pública ni a las perspectivas de promoción de sus miembros.

Señalamos antes que en la estructura cerrada de la Función Pública no hay puestos que impliquen funciones de decisión política, de dirección o de confianza, pues quienes ocupan tales puestos cesan al mismo ritmo que los Ministros. Se podría, no obstante, considerar que los poderes de los Ministros deberían ser reforzados, que deberían tener mayor poder de decisión en los procedimientos de selección de los funcionarios que van a ocupar los puestos claves. Se ha aludido con frecuencia a la influencia que los altos funcionarios ejercen sobre sus Ministros, que pueden llegar a ser manipulados por sus colaboradores más próximos. Este tipo de reforma suscita no obstante una viva hostilidad en los Ministerios. Aparte de la reticencia a debilitar el principio, sólidamente enraizado, de neutralidad, hay que tener en cuenta el

hecho siguiente: estas intervenciones pondrían en peligro el principio de carrera en el servicio público pues interferirían las posibilidades de ascenso. Ya constatamos con anterioridad que el partido laborista, o al menos su ala de izquierda, pretendía una tal politización de la función pública.

Habría también que mencionar la puesta en marcha, en 1964, de un sistema que permite a los Ministros incorporar «Consejeros privados» a sus Ministerios. Hay algunos en los servicios del Primer Ministro; y en cada Ministerio hay uno o dos. Estos nombramientos dependen directamente del Gobierno de turno y, en principio, se concretan en un contrato de cinco años de duración, lo que quiere decir que los titulares de estos puestos no pueden ser integrados en los rangos funcionariales. Su número es muy reducido para alterar las relaciones entre los Ministros y sus colaboradores ordinarios; además su influencia sobre el sistema es débil desde el momento en que no pueden integrarse en la jerarquía administrativa. No tienen tampoco influencia sobre los ascensos. Parece poco probable que su número se incremente en un futuro inmediato aunque todavía el ala izquierda del partido laborista habla de la posibilidad de una reforma en este sentido.

Vemos pues que la Función Pública británica es un auténtico sistema de carrera, en el sentido fuerte del término, con gran ventaja sobre otros sistemas del servicio público, aunque la señora Thatcher haya introducido diferencias entre los funcionarios del vértice de la jerarquía y los demás. La carrera en la Función Pública se prolonga durante toda la vida; está marcada por una especificidad propia que la distingue claramente de otros tipos de carrera. Hasta fechas recientes los altos funcionarios han estado al abrigo de intervenciones políticas en sus ascensos, y se encuentran también protegidos frente a la intervención de los Ministros como portavoces de la línea política de un partido.

Se encuentran además protegidos frente a la competencia de los que ingresan en el servicio público en la mitad de carrera. Este sistema de Función Pública está orientado hacia la progresión en la carrera. El ascenso se produce únicamente en base a los méritos. Desde el punto de vista formal dentro del propio servicio público no hay obstáculos para la promoción y, como regla general, los puestos más importantes son accesibles a todos los individuos valiosos, sea cual sea el nivel en el que ingresaron en la Función Pública. Este último aspecto, sin embargo, ha sido objeto en la práctica de numerosas modificaciones, como vamos a ver.

7. *Modalidades de carreras*

No se puede comprender cuáles son las perspectivas de carrera sin referirnos a la política de nombramientos. La probabilidad de una promoción más allá de lo que se denomina el «grado de carrera» (es decir, el grado al que un funcionario de capacidad media puede esperar ser ascendido), depende en una gran medida de la naturaleza de los puestos anteriormente ocupados por el funcionario. Algunos puestos ofrecen a éste la posibilidad de desarrollar sus aptitudes más eficazmente que otros y, dado que una buena experiencia es muy apreciada en la Administración británica, también le conceden la oportunidad de ser ascendido más fácilmente. Así, el funcionario otorga más importancia a la naturaleza de los puestos a los que es destinado, a su grado de hecho, que a los procedimientos de ascenso propiamente dichos.

Por su parte, los responsables de la gestión de personal están interesados en desarrollar las aptitudes de los funcionarios más brillantes en base a la necesidad, programada a largo plazo, de proveer los puestos de nivel superior con personal adecuadamente calificado. La medida en la que las políticas de ascenso en las carreras forman parte del sistema de nombramientos constituye un aspecto muy importante del modelo de carrera. A este respecto, hay que decir que lo que es un logro positivo para una categoría de funcionarios es a la vez una desventaja para los demás. Si una categoría de funcionarios llega a ser significada pronto como integrada por individuos que deban ser apoyados de cara a un ascenso rápido hasta el vértice de la jerarquía, las perspectivas que les quedan a los demás se resienten, pues no se pueden beneficiar de las mismas oportunidades.

No se nos plantea aquí la problemática del sistema de clasificación horizontal típico de un gran número de países de Europa, sistema que supone un obstáculo formal para el ascenso, en tanto exonera a los miembros de las clases superiores de la necesidad de medirse con los de las inferiores. En principio, este tipo de garantía fue suprimida en Gran Bretaña tras la unificación del tronco común de administración que tuvo lugar después del trabajo de la Comisión Fulton; en la práctica, esta regla ha quedado muy atenuada. Tampoco estamos cuestionando el asunto de la clasificación vertical/funcional de las categorías jerárquicas que, en Francia, es el medio para reservar los puestos más importantes a determinados grupos, cuyos miembros quedan protegidos frente a la competencia de los miembros de otros grupos del mismo nivel jerárquico. Este tipo de garantía ha sido también suprimida en Gran Bretaña en los niveles superiores después de la aplicación de la estructura abierta que siguió asimismo al informe de la Comisión Fulton. Sin embargo, en la práctica, el que los miembros de categorías es-

pecializadas no tengan experiencia en administración los sitúa en peor posición de cara a la promoción en la carrera. Más difícil es precisar la práctica británica conforme a la que determinados funcionarios se encuentran colocados desde el principio de su carrera como «favoritos», lo que les da grandes facilidades que no tienen otros para ampliar su experiencia. En cualquier caso, la importancia de esta práctica, respecto a las perspectivas de carrera, se encuentra ampliamente admitida en Gran Bretaña.

Hemos visto que los Administradores en prácticas que demuestran una especial cualificación en la fase de selección son situados en un sistema de ascenso más rápido que el de sus condiscípulos o que el de los *Executive Officers* ascendidos de forma ordinaria, sin haber realizado este período de prácticas. Habida cuenta de la edad de estos jóvenes funcionarios se puede decir que la selección de las futuras élites se está haciendo en el momento adecuado. Esto soluciona la cuestión de saber qué hombres y mujeres ya desde los veintitrés años se encontrarán capacitados a los cuarenta para realizar las funciones de Subsecretario. Los responsables de su selección muestran gran confianza en su futuro. Su opinión es continuamente puesta a prueba cuando estos individuos prometedores son promovidos a destinos que permiten examinar mejor sus aptitudes. Se podría recordar, cínicamente, que estos nombramientos discrecionales no hacen otra cosa que reforzar la posición de los que ya han sido calificados como prometedores, de tal manera que ese juicio inicial es a su vez el mérito reconocido en el segundo examen.

Convendría añadir todavía algo más en relación con la política general de la Función Pública, en lo relativo a la distribución del personal en la Función Pública británica en el nivel de *Principal* y en los niveles inferiores. Los integrantes de estas categorías son ascendidos rápidamente de un grado a otro y raramente permanecen más de dos años en un mismo puesto realizando además diversas actividades, sin relación entre sí, en el Ministerio en el que se encuentran; apenas han adquirido experiencia en un campo concreto son llamados a realizar otras labores que requieren conocimientos completamente diferentes. Esto refleja una «filosofía» muy implantada en la Administración británica por la que se desconfía de la especialización en un sector determinado de la acción gubernamental. La función de los administradores, según esta filosofía ha de consistir en la evaluación de las implicaciones políticas y financieras de las opciones a seguir, de los problemas de coordinación en el interior de la organización administrativa, etc.; y aunque cuentan con el asesoramiento de especialistas, como éstos tienen tendencia a contradecirse entre sí, han de ser capaces de alcanzar por sí mismos su propio juicio.

La gran movilidad de los funcionarios de los grados superiores de

la jerarquía administrativa se debe en parte a la consideración de que «la Administración es administración», cualquiera sea el asunto objeto de gestión. Sin embargo, existe otra razón adicional: si se facilita a los funcionarios la posibilidad de adquirir una experiencia enriquecedora es para permitirles comprender el funcionamiento global del sistema administrativo (el ritmo de funcionamiento de la organización) y la relación entre sus diversas partes, el abanico de preocupaciones de la Administración y los nexos que unen las diferentes políticas, las necesidades de coordinación entre los Ministerios por un lado y de éstos con el Tesoro por otro, las implicaciones financieras de toda actividad y las sensibilidades políticas (importa en este punto destacar la importancia que se otorga, en Gran Bretaña, a la responsabilidad de los Ministros ante el Parlamento, lo que significa que el Ministro debe responder por sí mismo a cualquier crítica dirigida al círculo de actividades de su Ministerio). En otros términos, la constante movilidad se considera como un método de formación profesional mejor que el desarrollo de saberes especializados adquiridos a través de experiencias más duraderas en un mismo campo o actividad.

Ello conlleva varias consecuencias. Una de ellas es la de que los funcionarios hacen carrera en zigzag. Cuando son ascendidos, su movimiento se produce en diagonal y no de forma vertical. Esto descansa sobre una costumbre: cuando un puesto de nivel superior como el de *Principal* está vacante, éste no lo ocupa el funcionario situado inmediatamente debajo en el escalafón, aunque haya llegado a adquirir todos los conocimientos necesarios para ejercer de inmediato esas funciones superiores (como sabemos en otros sistemas de gestión éste es el funcionario al que se consideraría mejor cualificado) si no pasa antes algunos meses familiarizado con los problemas del puesto en cuestión. De esto se deriva que las perspectivas de ascenso se encuentran claramente acrecentadas por la movilidad frecuente entre puestos. Un antiguo Director General de la Función Pública, refiriéndose a un ascenso para grado de Vicesecretario con menos de 35 años, dijo: «Busco a alguien que tenga una experiencia suficiente en diversos tipos de funciones.»

Algunos nombramientos a lo largo de la carrera cuentan más que otros de cara a la promoción jerárquica. Los sujetos especialmente apoyados para alcanzar los puestos superiores de la jerarquía, son llevados desde su Ministerio de origen, durante un cierto tiempo, al Tesoro, al Secretariado del Gobierno (*Cabinet Office*) o a los servicios del Primer Ministro. Estos son los órganos centrales de coordinación de la Administración británica, y ningún Ministerio puede funcionar sin problemas sin una buena idea de lo que es el Tesoro. En consecuencia tales nombramientos constituyen la mejor experiencia posible. De igual manera, pasar al principio de la carrera por el Gabinete de un Ministro,

es también importante. Este no equivale, desde el punto de vista de las funciones políticas, a un gabinete francés; se trata más bien de un secretariado que ofrece a los jóvenes funcionarios la oportunidad de contacto directo con los Ministros (acompañan, por ejemplo, al Ministro en todos sus desplazamientos) y les permite una ocasión única de mejorar su formación política (inclusiva la influencia que ejerce la política en la Administración). Los miembros de estos Gabinetes, dado que tienen contacto estrecho con los Secretarios Generales y con los Secretarios Adjuntos, encuentran lógicamente más oportunidades de ser recordados en las deliberaciones que se producirán posteriormente en los procedimientos de ascenso, que los funcionarios que sirven con devoción en un puesto menos destacado. En 1980, de veintitrés Secretarios Generales de los Ministerios, dieciocho habían pasado por el Tesoro, el Secretariado del Gobierno o los servicios del Primer Ministro; diecinueve habían pasado por un Gabinete Ministerial.

Sin embargo, la experiencia sola no basta. Se dice que los responsables de los ascensos al nivel superior buscan en los candidatos un tipo de espíritu y un tipo de comportamiento muy particulares. Por ello, mucho de lo que se escribe sobre la Función Pública se transforma en una crítica *vis a vis* de los «mandarines» que han sido llevados de esta forma hasta la cúspide de la jerarquía. Como hemos destacado, lo que se valora en la actualidad no es la especialización: ser un tecnócrata importante tiene poco valor (puede ser incluso sospechoso ya que los tecnócratas son proclives a llevar demasiado lejos sus teorías, lo que se llama en inglés «cultivar un capricho»). Se habla mucho de la búsqueda de hombres y mujeres jóvenes dotados de cualidades intelectuales y dinámicas, pero, sin embargo, es importante no tomarse esta afirmación al pie de la letra. Los sujetos dotados de un verdadero espíritu de empresa tienen tendencia a mostrarse demasiado incisivos, y lo que la Función Pública busca, sin embargo, son funcionarios capaces de trabajar en equipo y de hacer gala de un espíritu de compromiso en el seno de las comisiones. No se buscan funcionarios dinámicos, a los que imiten sus colegas, que patenten ostensiblemente sus ambiciones o que se presentan como excesivamente inteligentes (Gran Bretaña es posiblemente el único país donde se utiliza la expresión «demasiado inteligente» en sentido despectivo). Los mandarines británicos no dejan transparentar su energía o su brillantez intelectual como hacen ciertos tecnócratas franceses, y no presumen de estar investidos de una misión. En otros términos, para alcanzar el nivel superior de la jerarquía lo que se ha buscado hasta una época reciente ha sido una uniformidad en el comportamiento, muy cercano a la insustancialidad, y lo que puede ser definido como la «eligibilidad para el club de la Función Pública». En términos más incisivos, se puede decir que mientras que el ascenso a los niveles superiores de la Administración se

basa en un sistema informal de nombramientos, paralelamente un sistema de discriminación impide la cooptación de los candidatos que no se adapten al molde preestablecido.

El ascenso a los puestos más elevados implica, evidentemente, una dura competencia, desde el momento en que sólo un muy pequeño número puede acceder a tales puestos. Sin embargo, el espíritu competitivo ha sido en gran medida eliminado de la Función Pública británica de la misma forma que está totalmente ausente de numerosos sectores de la vida social inglesa, lo que lleva a hacer la vida y la carrera en la Función Pública más agradables. Hay incluso, en la carrera, algunas ventajas de orden administrativo, ya que dicha Administración descansa en la práctica de la cooperación. El otro lado de la moneda puede ser la falta de «nervio». Hemos advertido ya que la señora Thatcher estaba decidida a modificar alguna de estas características y a cambiar el estilo de la alta Función Pública. Debatir la procedencia de tales proyectos nos llevaría hasta el dossier «Qué es lo que no funciona en Gran Bretaña» (*What's wrong with Britain*), y nos enfrentaría a la afirmación de que muchas de las deficiencias actuales de Inglaterra, sobre todo en el campo económico, son imputables a características profundas de la cultura británica. Los nombramientos recientemente realizados por la señora Thatcher para los puestos clave de la Administración suponen una modificación de dichos criterios e incluso un cambio de los valores en la alta Función Pública. El nuevo espíritu que ella quiere implantar es más o menos el mismo que el que espera ver resurgir en la industria. Está por ver si se puede cambiar el carácter nacional.

Traducción: Silvia DEL SAZ CORDERO

N. B. Sobre los problemas planteados por el sistema de reclutamiento en la Función Pública británica y su relación con el sistema de carrera, ver la contribución del autor del presente artículo a la obra publicada bajo la dirección de Charles Debbasch «La Función Pública en Europa» (Ediciones del CNRS, 1981).

En relación con los cambios puestos en marcha por el Gobierno de la señora Thatcher, sobre la perspectiva global de la promoción y la influencia de su política sobre el espíritu de la Función Pública británica, ver la contribución del autor a la obra publicada bajo la dirección de Charles Debbasch «La Administración en el debate político» (Ediciones del CNRS, 1983).

