

II. - EXTRANIERO

LA EFICACIA EN EL SERVICIO CIVIL BRITANICO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. La selección de funcionarios: A) Los procedimientos tradicionales de reclutamiento. B) Los modos de reclutamiento en el período de reconstrucción: 1. Las pruebas de admisibilidad. 2. Las pruebas de admisión.—II. El «training» o período de perfeccionamiento.—III. Los medios de fiscalización: A) La fiscalización jerárquica: 1. La Tesorería. 2. El «Establishment Officer». 3. La dualidad de fiscalización jerárquica: B) La fiscalización parlamentaria. C) La fiscalización sindical: 1. Las asociaciones de funcionarios. 2. Los «Whitley Councils». 3. Los organismos arbitrales.

Si el Servicio Civil británico (1) disfruta hoy de fama universal, lo debe sobre todo a su eficacia. En Estados Unidos, Bélgica, Francia y más recientemente en la República federal alemana, los reformadores de la función pública se han inspirado, por diversos motivos, en las soluciones inglesas. La organización británica se adopta como paradigma por doquier, y los gobernantes, descosos de obtener un buen rendimiento de los funcionarios públicos, se fijan en este modelo para conseguirlo sin imponer pesadas cargas a los funcionarios. Este sistema se opone de manera radical a aquellos que, como el consagrado por la Ley alemana de funcionarios de 1937, parten del supuesto de que la sumisión total de los agentes públicos constituye la garantía del buen funcionamiento de los servicios. El Civil Service británico se esfuerza hoy en conseguir la eficacia dentro del marco de la libertad.

Desde hace mucho tiempo, la procura de la eficiencia es una preocupación dominante en la Administración inglesa. Ha sido la inspiración que movía a sir Charles TREVELYAN y sir STAFFORD NORTHCOTE cuando en 1855 postulaban la sustitución del sistema de «patronazgo» por el sistema de oposición como forma de provisión de vacantes. La eficiencia era asimismo lo que preocupaba a la Comisión Playfair cuando exponía su informe sobre la coordinación de servicios. Fué, del mismo modo, el

(1) Sobre esta institución, véase nuestro estudio: *Le Civil Service britannique. Essai sur le régime de la fonction publique en Grande Bretagne*. Paris. Armand Colin, 1952.

motivo determinante que llevó en 1912 a la Comisión Mac Donnel a proponer el perfeccionamiento de los métodos de selección de los «civil servants». También la preocupación por la eficiencia estaba presente en 1920, cuando se crearon los «Whitley Councils», que tendían a asociar a los funcionarios con la administración de los servicios para estimular su celo. Esta voluntad de mejora del rendimiento administrativo ha inspirado asimismo a los reformadores de la posguerra y les ha llevado a estudiar científicamente las condiciones del trabajo administrativo para perfeccionar sus métodos.

El Civil Service se ocupa de una manera primordial del manejo de los caudales públicos. El control de la Tesorería tiende a encaminarlo de forma que se logre la mayor economía. Los administradores británicos se ocupan muy especialmente del rendimiento; ello explica las investigaciones realizadas desde hace mucho tiempo en Inglaterra acerca de la eficiencia administrativa (2); asimismo explica los esfuerzos llevados a cabo en el Civil Service para la mejora de la organización y de los métodos. Y del mismo modo es la causa de la multiplicidad de fiscalizaciones que se ejercen sobre la Administración británica y de la primacía del control parlamentario. Como consecuencia del respeto a los intereses de los administrados, se produce el hecho de que es el Parlamento quien dice la última palabra en el manejo de los caudales públicos. Para ahorrar gasto a los contribuyentes se procura imponer economías.

No obstante, debe tenerse presente que esta búsqueda de la eficacia administrativa se desenvuelve en un ambiente liberal. El régimen británico de la función pública se muestra respetuoso con las libertades. Ello va implícito en su misma denominación y transparece en la expresión de Servicio Civil. Al calificarlo de civil, los ingleses oponen el cuerpo de funcionarios al conjunto de funcionarios militares. Subrayan que los miembros del funcionariado son siempre civiles y no pierden su condición de ciudadanos libres sustraídos a los rigores de la disciplina militar. Cuando dicen que la función pública es un servicio, los ingleses quieren subrayar, del mismo modo, que la Administración no tiene como tarea la de mandar, sino la de servir. «En Gran Bretaña el ideal del Civil Service se opone de una manera diametral al espíritu burocrático» (3). El funcionario queda sometido al Derecho como simple ciudadano. No es una autoridad, sino un servidor. De esta suerte, el liberalismo de la Administración británica es doble. En el interior del Civil Service, este liberalismo lleva a respetar la personalidad de los funcionarios públicos, a salvaguardar su libertad de pensamiento y a no inmiscuirse en su vida privada. Frente a los administrados, evita que

(2) Cfr. E. N. GLADDEN: *The Attainment of Efficiency in the State Service*. Thèse. Londres, 1936.

(3) GLADDEN: *The Civil Service*, 2.^a ed., Londres, 1948, pág. 38.

los funcionarios gozan de derechos exorbitantes para imponer su autoridad e impide que constituyan una casta privilegiada en la nación.

Este doble liberalismo es característico de la Administración inglesa y lo contrapone a la mayor parte de las Administraciones continentales modeladas sobre el tipo militar, como ocurre con la antigua Administración napoleónica de Francia o con la Administración prusiana en Alemania. Este respeto a la libertad obliga a los ingleses a procurar el mejor rendimiento de la Administración por métodos particulares. La eficacia no puede ser lograda mediante un refuerzo del régimen disciplinario que comprometería la independencia de los «civil servants». El celo de estos funcionarios no puede estimularse por su adhesión a una doctrina oficial, ya que ello iría en contra de su libertad de opinión. La cohesión de la Administración no puede afirmarse por su sometimiento a un partido único, ya que ello se opondría a la neutralidad de los «civil servants». Por ende, el Civil Service ha procurado la mejora del rendimiento de sus agentes acudiendo a otros métodos: métodos de selección que aseguran la calidad del reclutamiento y del valor humano del personal administrativo, utilización sistemática de ejercicios de perfeccionamiento, «training» que desarrolla la aptitud técnica de los agentes públicos, y, finalmente, la diversidad de fiscalizaciones que garantiza un buen funcionamiento de los servicios y la salvaguardia de los intereses de los administrados.

Métodos de selección, «training», fiscalizaciones diversas, aparecen, pues, como los principales instrumentos en mérito a los cuales el Civil Service británico alcanza la eficacia en la libertad. Constituyen los aspectos más originales del régimen inglés de la función pública. Merecen que nos ocupemos de ellos.

I.—LA SELECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Los métodos de selección de los funcionarios públicos están inspirados en dos principios surgidos de la misma concepción liberal inglesa: el cuidado de mantener la provisión de vacantes al abrigo de las influencias de partidos, con el designio de asegurar la neutralidad política de la Administración, y la voluntad de escoger a los funcionarios fijándose en sus cualidades humanas y en sus conocimientos generales más que en su capacidad técnica y en sus aptitudes peculiares. Estos principios son aplicados por una Comisión especial: «Civil Service Commission». Este organismo debe organizar el régimen de ingreso en el Civil Service y mantenerlo apartado de las influencias de partidos. Los comisarios, al elegir, deben inspirarse exclusivamente en el interés del servicio, desechando toda preocupación política. Después de examinar a los candidatos, expiden certificados de aptitud, sin los cuales ninguno de ellos pue-

de, en principio, ser designado por un Ministro, salvo a título de temporero. La unidad del órgano de selección es prenda segura de la unidad misma del servicio civil. Pero ello representa para la «Civil Service Commission» una tarea inmensa (4). Los comisarios pueden contratar personas que les ayuden en su tarea con la aquiescencia de la Tesorería. Y esta ayuda es necesaria si se piensa que su misión no se reduce solamente a organizar los exámenes, sino también a expedir, con la aprobación de la Tesorería, reglamentos que fijen las condiciones que deben cumplirse para librar los certificados de aptitud. Estos reglamentos se publican en la Gaceta de Londres, y su publicidad garantiza la imparcialidad. Al mismo tiempo que establecen los principios del ingreso en el Servicio Civil, estos reglamentos precisan las modalidades.

En su origen, y hasta principios de este siglo, la selección de los candidatos tenía lugar mediante exámenes exclusivamente escritos. Este sistema se introdujo en 1855 como reacción contra los abusos del «patronazgo», pues se pensaba que el sistema escrito, al consagrar el anonimato, ofrecía mayores garantías de imparcialidad. La experiencia señaló pronto la insuficiencia del escrito para poner de relieve la personalidad del candidato. A partir de 1905, los comisarios acudieron a las pruebas orales. En un primer momento, estas pruebas ocupaban sólo un puesto restringido, y más tarde, su papel se ensanchó considerablemente a partir de 1920. Como los comisarios otorgaban más importancia a las cualidades personales de los candidatos que a sus conocimientos técnicos, ello motivaba una mayor importancia del examen oral. Hoy día las pruebas orales ocupan el primer plano en los métodos de selección de la «Civil Service Commission».

La guerra de 1939-45 ha influido de manera considerable sobre el sistema de provisión de vacantes. La paralización del ingreso en el Servicio Civil durante el tiempo de las hostilidades había motivado la existencia de numerosas vacantes. El Gobierno se había comprometido a reservar las tres cuartas partes a los desmovilizados que, por haber pasado en filas el tiempo que normalmente hubieran debido consagrar a sus estudios universitarios, tenían una formación muy distinta de los candidatos habituales. Su edad no les permitía ya entregarse a dilatados estudios. Era menester proveer las vacantes y asegurar que quedaran integrados en la Administración los candidatos víctimas de la guerra. El problema, que se planteó en términos análogos a lo ocurrido en 1918, fué objeto ya de estudio desde antes de que cesaran las hostilidades. En 1941, el primer comisario de la «Civil Service Commission» se mostraba preocupado por la adaptación de los métodos de selección a las nuevas circunstancias. En febrero de 1944 el problema del ingreso en la

(4) Acerca de la Commission del Servicio Civil y sus atribuciones, véase MUSTOE: *The law and Organization of the British Civil Service*. Londres, 1932. pág. 28.

función pública, en su totalidad, fué sometido al «National Whitley Council», que publicó en noviembre un libro blanco (5). En él se preconizaban nuevos métodos de selección para el periodo de reconstrucción. Este plan, que fué aprobado por los Comunes en diciembre de 1944, sienta las bases del nuevo sistema de ingreso en la función pública: suspensión temporal de los procedimientos normales de reclutamiento, organización de concursos especiales conforme a métodos originales para los candidatos víctimas de la guerra, e instauración de oposiciones que permitieran a los funcionarios de las clases inferiores del Civil Service tener acceso a destinos más elevados en la Administración.

Estos nuevos métodos fueron aplicados a partir del mes de agosto de 1945, pero los procedimientos clásicos fueron adoptándose progresivamente desde 1948. El periodo de reconstrucción se ha considerado concluso el 31 de diciembre de 1949, aunque ello no ha sido óbice para que se sigan aplicando los nuevos métodos de selección. Conforme a ellos se recluta todavía el 25 por 100 de los destinos más altos que constituyen la «administrative class». Hasta 1957, y a título de experiencia, los candidatos a la «administrative class» pueden elegir entre la oposición de tipo tradicional o sufrir las pruebas instituidas durante el periodo de reconstrucción. También se pueden presentar al concurso bajo las dos modalidades, puesto que los procedimientos tradicionales de reclutamiento no excluyen los métodos nuevos.

A) *Los procedimientos tradicionales de reclutamiento.*

La «Civil Service Commission» debe comprobar la aptitud general del candidato y sus conocimientos profesionales antes de expedirle el certificado necesario para su designación.

Las condiciones generales (6) de idoneidad son múltiples. Los límites de edad se consagran en los reglamentos particulares de los diversos servicios. En principio, no puede recaer ningún nombramiento en persona de más de cincuenta años sin autorización especial de la Tesorería. Este límite puede ser rebasado en el caso de que lo solicite un Ministerio y otorgue su anuencia la Tesorería, si el modo de ingreso puede no tener lugar mediante oposición (7).

Los aspirantes deben poseer la nacionalidad británica. La «Aliens Restriction (Amendment) Act» de 1919 excluye a los extranjeros del Servicio Civil. Reglamentos ulteriores han exigido a algunos candidatos la nacionalidad de origen; por ejemplo, a los aspirantes de los servicios

(5) Cmd. 6567.

(6) Sobre estas condiciones, véase MUSTOE, op. cit. págs. 35 y ss.

(7) Cfr. *General Regulation*. 6 Av. 1923 al 3.

diplomáticos se exige la nacionalidad de origen del aspirante y de sus padres.

Finalmente, los aspirantes no pueden recibir el certificado de aptitud a menos que justifiquen perfecta estado sanitario (8) y buena conducta (9).

Después de haber comprobado que los aspirantes reúnen las condiciones generales exigidas para tener entrada en el Civil Service, la «Civil Service Commission» se ocupa de calibrar su idoneidad profesional.

Como norma, los certificados de aptitud de la «Civil Service Commission» únicamente se expiden tras las oposiciones o exámenes. El nombramiento se hace por el Ministro. Las pruebas van encaminadas a poner de relieve las cualidades intelectuales de los aspirantes y la extensión de su cultura, relegándose a segundo plano sus conocimientos especializados. Conforme a la concepción británica del funcionario-ciudadano, los comisarios prefieren al «hombre honrado», aunque sea poco experto, que al técnico, al que amenaza el pliegue de su deformación profesional. Estiman que el valor humano del aspirante es la mejor garantía de su eficacia.

Las oposiciones constan generalmente de una prueba escrita que sirve para hacer resaltar el grado de instrucción general de los aspirantes. Para ingresar en los grados inferiores del Servicio Civil, las pruebas se reducen generalmente a este examen escrito, que revela suficientemente los conocimientos elementales. Para los puestos más elevados de la Administración, que constituyen la «Administrative class» y la «Executive class», el examen escrito se completa con una prueba oral, la «interview», es decir, una conversación que permite al Tribunal plantear al examinando problemas generales y apreciar por sus respuestas su criterio y su grado de formación. Para los funcionarios de carácter técnico, como los de ingenieros, químicos, etc., la «interview» sustituye muy a menudo a las pruebas escritas. Pero en estos casos el aspirante debe acreditar, mediante título, que reúne las condiciones técnicas necesarias.

La utilización del sistema de diálogo para la selección de los funcionarios británicos es un rasgo muy peculiar del Civil Service. Ha producido excelentes resultados y ha sido imitado en el extranjero, especialmente en Bélgica. Y debe tenerse presente que esta utilización de la «interview» ha tenido su aplicación más extensa e intensa en los procedimientos de reclutamiento utilizados en Inglaterra durante el período de reconstrucción.

(8) *General Regulation*. 6 Av. 1923, 4.

(9) *General Regulation*. 6 Av. 1923, 5.

B) Los procedimientos de ingreso en la función pública durante el período de reconstrucción (10).

Los procedimientos de selección utilizados durante el período de reconstrucción se inspiran, en parte, en métodos que ya se habían puesto en práctica antes de la primera guerra mundial; pero, sin embargo, encontramos algunas interesantes innovaciones. Los más originales han sido utilizados para escoger los candidatos a la «Administrative Class» y a los destinos más destacados del «Foreign Service». Un juicio sobre los mismos, únicamente podrá pronunciarse transcurrido cierto tiempo. Puede adelantarse, desde ahora, que parecen fructíferos, y por ello se les ha mantenido después de la expiración del período reconstructivo, siguiendo su práctica hasta 1957. Los métodos nuevos se aplican, pues, para la selección de la cuarta parte de las vacantes existentes en la «Administrative Class» y para casi todo slos cargos superiores del Foreign Service. No hay que olvidar que los métodos de selección difieren según las clases del Servicio civil, y que de igual manera la extensión respectiva de las pruebas escritas y orales varia según la naturaleza de los cargos que deben proveerse.

Una prueba escrita eliminatoria permite desechar en una primera fase a los aspirantes claramente insuficientes cuando se trata del acceso a la Administrative Class. Esta prueba eliminatoria no computa para la clasificación final. Para ella únicamente cuenta la calificación obtenida como consecuencia de la «interview» o diálogo que tiene lugar ante la Oficina de Selección Final («Final Selection Board» o «F. S. B.»), cuya calificación tiene en cuenta los resultados de las pruebas anteriores a que ha sido sometido el aspirante.

Al contrario, por lo que se refiere al acceso a la «Executive Class», la clasificación depende conjuntamente de las notas obtenidas en el ejercicio escrito y en la «interview» o diálogo.

Para los puestos subalternos de la «Clerical Class» y de la «Subclerical Class», el examen se reduce a un mero ejercicio escrito.

Orales o escritos, los exámenes a que se somete a los aspirantes son siempre bastante originales. Tienden más a poner de relieve las cualidades personales que a probar sus conocimientos de la Administración. Las más interesantes son las que se emplean en la «Administrative Class»:

(10) Sobre este tema, véase el *Memorandum by the Civil Service Commissioners on the use of the Civil Service Selection Board in the Reconstruction competitions*. London, 1951. Ver también G. W. HOLDEN: *The administrative reconstruction examination*. «Political Quarterly», 12947, págs. 137-142, y el artículo de F. MILNER: *Public Administration*, 1947, págs. 64-70.

1. *Las pruebas de admisibilidad.*—Las pruebas de admisibilidad son escritas y tienen por objeto revelar el nivel de instrucción de los aspirantes. Sirven para apreciar sus aptitudes generales y, en consecuencia, no tienen carácter técnico. Consta el examen de tres composiciones de inglés, en las que el candidato debe mostrar su dominio del idioma. En la primera, el aspirante tiene que resumir un texto de literatura e interpretar determinados pasajes, de forma que pueda demostrar su claridad de espíritu. En la segunda, se le invita a disertar sobre un tema general (11), en el que debe ostentar sus dotes de criterio. La tercera prueba consiste en una composición de cultura general que versa sobre materias muy variadas, y los aspirantes deben discurrir sobre tres problemas actuales elegidos entre doce que propone el Tribunal (12). La prueba de aritmética, bastante sencilla, permite al candidato desplegar su facilidad de razonamiento más bien que sus conocimientos matemáticos. Y, finalmente, existe una prueba de inteligencia, cuyo coeficiente es el doble de los anteriores y que constituye acaso el rasgo más original del sistema.

Los «tests» de inteligencia permiten apreciar la vivacidad de espíritu de los candidatos, haciendo caso omiso de la mayor extensión o profundidad de sus conocimientos. El «test» se integra por numerosos problemas muy sencillos, a los que hay que contestar en un plazo muy breve, y permite calibrar la aptitud del aspirante para trabajar con rapidez y sangre fría (13).

Estos «tests» de inteligencia se emplean tanto para el reclutamiento de mecanógrafos como para el de licenciados, y ha producido resultados cuyo valor se ha estimado de muy diversa forma.

Para los aspirantes a las clases subalternas, los resultados de los

(11) Ejemplos de temas de disertación son: ¿Cuáles son las misiones del funcionario en un país democrático? ¿Cuál es su concepción de un hombre instruido?

(12) Del mismo modo, el aspirante debe desarrollar tres temas a su elección: «El cine, el resultado de la última elección, la música, las artes, la economía política, la guerra psicológica, la bacteriología, la química, la astronomía, el efecto psicológico de los bombardeos aéreos sobre la población, la política extranjera de la Gran Bretaña», citada por M. MAUDE: *Comunicación a la tercera reunión administrativa del Instituto belga de Ciencias Administrativas*. 26 abril de 1947, pág. 44.

(13) M. MAUDE, en su comunicación presentada en la tercera jornada administrativa del Instituto belga de Ciencias Administrativas, celebrada el 26 de abril de 1947, formulaba el siguiente ejemplo de «tests»: Un problema se dividía en cuarenta partes. Cada parte consistía en una frase aproximadamente como ésta: «El bien es al mal como el negro al rojo, al blanco, al color, al gris; o bien, la alhaja es al ladrón como la piedra al cemento, a la espuma, a la arena». El candidato debía ordenar en grupos de dos todas las palabras al final de las frases, salvo la que convenía para completarlas. Se le daban cinco minutos para formular las cuarenta frases.

En otro problema, el candidato se encontraba ante quince dibujos representando montones de baldosines de formas diferentes, dispuestos en perspectiva. Era preciso que en cinco minutos se señalara sobre cada dibujo el número de los baldosines contiguos.

«tests» de inteligencia se han mostrado satisfactorios; permiten que se destaquen los aspirantes con vivacidad de espíritu para llevar a término rápidamente las tareas que se les exigen, pero respecto a los aspirantes a las clases superiores, estos «tests» parecen menos eficaces. En estos casos, se trata de personas que la mayor parte de las veces poseen título universitario y que gozan de una inteligencia bastante desarrollada, e interesa distinguir aquellos individuos cuya inteligencia es excepcionalmente brillante de aquellos otros con vivacidad de espíritu simplemente corriente. El «test» de inteligencia sirve más para eliminar a los aspirantes de espíritu tosco que para destacar a los aspirantes distinguidos. Y, gráficamente, dicen los ingleses que fracasar en un «test» de inteligencia demuestra que se es un «asno», pero que triunfar en él no indica necesariamente que se trate de un «águila». El especialista en palabras cruzadas acierta casi siempre el «test» de inteligencia, pero ello no significa que esté calificado para desempeñar puestos elevados en la Administración. A pesar de todo, los «tests» de inteligencia no han sido completamente desterrados en la selección de los candidatos a las funciones administrativas más elevadas, y ello se debe a que se ha advertido determinada correlación entre los resultados de estos «tests» y los otros elementos de apreciación.

Por lo demás, la insuficiencia de los «test» escritos para que emerjan los aspirantes más capaces, no ofrece mayores inconvenientes si se piensa en que el ejercicio escrito en la «Administrative Class» desempeña solamente un papel eliminatorio, y sus resultados no se tienen en cuenta para la clasificación final. El «curriculum vitae» de los aspirantes y los informes que sobre ellos han redactado las autoridades universitarias, militares, o sus antiguos patronos, también entran en consideración. Pero indudablemente son estas pruebas de admisión principalmente orales las que desempeñan el papel esencial en el sistema de reconstrucción para la selección de aspirantes en la «Administrative Class» y en los cargos superiores del «Foreign Service».

2.º *Las pruebas de admisión.*—Estas pruebas tienen por objeto poner de relieve la personalidad del candidato. El sistema tiende más a destacar sus cualidades humanas que sus conocimientos técnicos. Interesa el tacto, el carácter, el criterio del futuro funcionario más que sus conocimientos de Derecho, de matemáticas o de Economía política. Por consiguiente, este sistema está claramente en la línea de la concepción británica de la función pública, que estima que la eficacia del servicio se encuentra más asegurada por hombres de valía que por especialistas o técnicos. En su origen, los aspirantes se sometían a examen por grupos de 21 ó 24, en Manor House, Stoke d'Abernon (Surrey). Era una casa de campo que «sin ser lujosa era confortable y placentera». Los aspirantes agrupados en tres equipos de 7 u 8 debían permanecer en ella tres días bajo el control del Civil Service Selection Board (C. I. S. S. B.). El C. I. S. S. B. estaba inte-

grado por un Presidente y nueve miembros repartidos en tres grupos formados cada uno de un Presidente de grupo, de un psicólogo y de un observador, encargados especialmente de cada equipo de candidatos (14). El ambiente era muy parecido al de un «week-end» entre amigos, pero los candidatos se veían sometidos durante su excursión a toda una serie de pruebas cuyos resultados anotaban cuidadosamente los miembros del C. I. S. S. B. instalados igualmente en la casa (15).

Las pruebas numerosas y variadas consisten en «tests» psicológicos,, ejercicios prácticos y diálogos. Los «tests» psicológicos revisten dos formas: los «tests» de inteligencia y los «tests» de personalidad.

Los «tests» de personalidad (projection tests) completan los «tests» lectuales del aspirante; no se trata de fijarse en los rasgos dominantes de la personalidad, como la voluntad, la emotividad, la originalidad, o la imaginación, ni tampoco en calibrar la capacidad de trabajo del aspirante. Los «test» que con más frecuencia utiliza la oficina de selección, exigen a los candidatos obtener rápidamente conclusiones de un texto, observar la similitud o diferencia entre diagramas, distinguir con precisión los matices de terminología, conocer los acontecimientos más señalados de los últimos años.

Los «tests» de personalidad («projection tests») completan los «tests» de inteligencia. Se trata de que el aspirante proyecte ciertos elementos de su personalidad y manifieste su carácter, sus ambiciones o sus hábitos mentales. No son verdaderos «tests», puesto que no pueden ser calificados como buenos o malos, pero, sin embargo, son de valor inapreciable para el observador psicológico que le permiten la ulterior orientación de su interviú. A estos fines se utilizan tres tipos de «tests»: En uno, al aspirante se le invita a escribir seis anécdotas breves que le sugieran seis imágenes y dispone de dos minutos y medio para cada una; cinco imágenes se le presentan en la pantalla y la sexta debe ser imaginada por el candidato. En otro, el aspirante debe redactar en diez minutos dos semblanzas de sí mismo; una tal como lo vería un crítico; otra, tal como lo vería un amigo. El tercero consiste en asociación de ideas: Se le brindan al can-

(14) La composición del C. I. S. S. B. era muy meditada y tendía a asegurar la representación de las tendencias más diversas. El presidente era un antiguo funcionario que había dado clases en Winchester College y había sido Alcalde de Winchester. El vicepresidente era un funcionario con vasta experiencia. Los otros miembros eran licenciados o doctores universitarios. Entre los psicólogos, debía encontrarse una mujer.

(15) El carácter residencial del sistema determinó la idea criticada a veces en algunos artículos, de que el personal directivo tenía que juzgar el comportamiento social de los candidatos durante toda la jornada. Pero no era así; los examinadores no tenían como misión observar a los candidatos fuera de las pruebas oficiales. A los candidatos se les hacía saber así desde el momento del ingreso. (Cfr. *Memorandum by the Civil Commissioners on the use of the C. I. S. S. B. in the reconstruction competition*. London, 1951, pág. 8, núm. 30). Pero si los examinadores no observan a los aspirantes fuera de las pruebas, no puede evitarse que al verlos formen juicio sobre su conducta social.

didato treinta palabras con intervalos de quince segundos, y respecto a cada una de ellas el candidato debe escribir una palabra o una frase que a ellas haga referencia.

Estos «tests» cuya aptitud para destacar a los aspirantes más sobresalientes, es ciertamente discutible. se completan con ejercicios prácticos que sirven para apreciar la capacidad del aspirante para resolver problemas administrativos. Estos ejercicios son muy variados. El primero consiste en una discusión entre ocho candidatos de un equipo sobre un tema de actualidad. Sirve para romper el hielo entre los concursantes de un mismo equipo y para dar a los examinadores una impresión general sobre su carácter. En el segundo, llamado a veces la prueba de la isla, los candidatos reciben un voluminoso expediente que les documenta con precisión sobre una isla imaginaria. Deben imponerse del contenido del problema concreto planteado por la Administración de la isla. Por ejemplo, el candidato debe escribir un informe sobre las medidas que tendría que adoptar el gobernador en el caso de que la isla se viera en el trance de dar acogida a un millar de evacuados. El aspirante debe realizar también un ejercicio de «plan». Por ejemplo, debe redactar un proyecto de construcción de viviendas en la isla y valorar el tiempo, la mano de obra y los créditos necesarios para su realización. Al día siguiente los candidatos se reúnen en comisión, debiendo exponer cada uno la solución del problema que se le ha planteado por la Administración de la isla, abrir discusión e intentar convencer a la Comisión de que adopte sus conclusiones. Esta es la ocasión que tienen los examinadores para apreciar las aptitudes de los candidatos para presidir una Comisión, y pueden asimismo justipreciar su capacidad de presentar objeciones oportunas y de colaborar con sus colegas como miembros de una comisión. Una tercera prueba sirve para examinar la facilidad de palabra del candidato. Después de veinte minutos de preparación el aspirante debe realizar una exposición de diez minutos sobre un tema elegido por él entre media docena que él mismo ha sugerido, indicando los problemas que le interesan. El último ejercicio práctico consiste en una segunda discusión que difiere de la primera, puesto que versa sobre un tema abstracto; por ejemplo, «individuo y sociedad» o «deber social y condición privada». Los candidatos se agrupan en nuevos equipos que reúnen candidatos de opiniones opuestas, para que las discusiones sean más vivas. Este ejercicio permite apreciar la familiaridad de los candidatos con las ideas generales y favorece a los que han recibido una formación universitaria.

Después de los ejercicios prácticos, el candidato se somete a tres diálogos separados, con el Presidente, el psicólogo y el observador. Los dos primeros durante media y una hora y el tercero, más corto, no excede de quince a treinta minutos. Los interrogadores han estudiado el expediente del candidato y pueden orientar la conversación para aclarar los puntos que aparezcan inciertos. El diálogo debe mantenerse en términos que sus-

citen la confianza del aspirante y se le debe desprover de toda solemnidad para no situar en desventajosas condiciones a los aspirantes tímidos.

Por último, antes de abandonar el C. I. S. S. B. se invita a los aspirantes a que clasifiquen a sus compañeros de grupo como «civil servants», y como compañeros de vacaciones. Esta clasificación recíproca permite al C. I. S. S. B. tener elementos de juicio complementarios sobre los candidatos, aunque desde luego midiendo con parsimonia la calidad de su juicio.

Al final de las pruebas el C. I. S. S. B. se reúne y da una nota a cada aspirante. Esta nota no es una media de las obtenidas en cada prueba particular, sino que expresa el juicio general de la oficina de selección. La nota se envía con tres informes redactados para cada candidato por el psicólogo, el observador y el presidente de grupo, al F. S. B., quien decide respecto a su clasificación, ya que el C. I. S. S. B. únicamente desempeña un papel consultivo.

La interviú o diálogo delante del F. S. B. es la prueba definitiva a que se someten los candidatos. Esta oficina, presidida por el primer comisario del Civil Service Commission, está integrada por nueve miembros; uno de ellos femenino, e incluye un representante del servicio en el que existe la vacante y un representante ajeno a la Administración; es decir, de la Universidad, de la vida de los negocios o del mundo del trabajo. Incluso aquí se ha querido que las operaciones de selección no se vean dominadas por un espíritu de capilla y que el ambiente exterior y la opinión de los administrados se deje sentir en el Tribunal. El Civil Service no es una casta de técnicos, sus miembros son sencillos ciudadanos.

El F. S. B. está en posesión de todos los datos que las anteriores pruebas han permitido reunir respecto de los candidatos. Recibe también los cuestionarios contestados por los antiguos patronos del aspirante, sus profesores de Universidad o autoridades militares. Se conoce de este modo la conducta del aspirante durante su paso por la fábrica, los estudios o el regimiento.

La interviú final tiene una duración de veinte minutos a una hora. Informados por la lectura del expediente del aspirante, los miembros del F. S. B. pueden inmediatamente orientar la conversación sobre el punto más importante. Su impresión será decisiva en punto a la admisión o a la exclusión del candidato. Bajo su plena responsabilidad y conociendo todos los datos del aspirante, el F. S. B. da una nota definitiva que por sí sola determinará la admisión del candidato y su colocación en una clase u otra (16).

(16) Si la calificación del F. S. B. difiere de la del C. I. S. S. B., se informa de inmediato al presidente del C. I. S. S. B. el Primer Comisario formula las razones de la opinión del F. S. B. Los tres miembros del grupo examinador del C. I. S. S. B. pueden, si lo desean, desarrollar por escrito o de palabra su informe. En caso de necesidad,

Este sistema de selección de candidatos ofrece una gran perfección técnica. La variedad y la elección juiciosa de las pruebas permite a los aspirantes más valiosos tener ocasión de destacarse. No exigen conocimientos técnicos en los candidatos y evitan cualquier «handicap» para aquellos cuyos estudios fueron interrumpidos por la guerra. Por lo demás, la composición de los grupos de examinadores garantiza en la medida de lo posible la imparcialidad de los juicios que recaen sobre los aspirantes. A pesar de todo, el sistema ha sido criticado en ocasiones. Algunos han censurado el sistema residencial de las pruebas ante el C. I. S. S. D. Se alega que la manera como el candidato tenga de expeler los huesos de cereza no tiene nada que ver con sus aptitudes para la carrera diplomática (15). Pero estas críticas acaso serían certeras aplicadas a las antiguas prácticas seguidas para el reclutamiento de los diplomáticos y no tanto para los métodos actuales en que las buenas maneras no constituyen más que un elemento de apreciación entre otros muchos más importantes. Hay que considerar además que los examinadores del C. I. S. S. B. estaban encargados de controlar a los aspirantes solamente durante las pruebas oficiales y no tienen por qué vigilar su comportamiento general. La prueba en la casa de campo no es, en definitiva, más que la extensión del sistema de la interviú, y permite juzgar el valor del candidato mucho mejor que con sólo una conversación de pocos minutos.

Hay otra objeción más decisiva de orden financiero: el mantenimiento de los aspirantes durante tres días en una casa de campo resultaba muy caro (18), y por ello la estancia en Stoke d'Abernon fué suprimida en 1949. Hoy día, a los aspirantes se les convoca para sufrir las pruebas del C. I. S. S. B. en un edificio de Londres, en el que no se alojan de una manera estable. Pero el sistema no se ha transformado profundamente, a pesar de ello, puesto que son siempre los «tests» la base de la selección. Este predominio de los «tests», característico del Civil Service, permite la designación de los candidatos más aptos para desplegar la eficiencia de la Administración, y del mismo modo la presencia en el F. S. B. de personas ajenas a la Administración, garantiza que los intereses de los administrados y de los contribuyentes no han quedado relegados al olvido. Asegura el respeto a las exigencias del Derecho administrativo en la forma de ingreso en la función pública. Sin embargo, la poca importancia que se concede a los conocimientos profesionales de los aspirantes, no permite

el Primer Comisario vuelve a someter la calificación al F. S. B. con sus propias recomendaciones, para que éste adopte una decisión definitiva.

(17) Cfr. A. A. BUTLER: *Reforme of the Civil Service*. Public Administration, 1948, pág. 169.

(18) Se ha calculado que el coste medio de las pruebas ante el F. I. S. S. B. de 1945 a 1950, ascienden libras 26 3. 7 d. por candidato (*Memorandum by the Civil Service Commissioners on the use of the C. I. S. S. B. in the reconstruction competitions*, pág. 26, n.º 89).

confiar en la formación técnica de los funcionarios novicios. Dado que no han aprendido su oficio antes de entrar en la Administración, los nuevos funcionarios deben desarrollar sus conocimientos profesionales una vez dentro ya de la carrera administrativa, y ello es lo que se conoce con el nombre de «training».

II.—EL «TRAINING» O PERÍODO DE PERFECCIONAMIENTO

La procura de la eficacia ha llevado a imponer a los «civil servants» una de las obligaciones más características de su estatuto: el deber de someterse al «training». El «training» tiene por objeto el perfeccionamiento profesional de los «civil servants», que deben obligatoriamente someterse a él.

Es reciente la organización del «training» de los funcionarios británicos. Era lógico que surgiera en una Administración que recluta sus agentes fijándose menos en sus conocimientos técnicos que en su formación general. Durante mucho tiempo se había dudado de que la Administración pudiera aprenderse de otra manera que administrando. Fué en 1944 cuando un Comité especial sometió al Parlamento un proyecto de organización del «training» para perfeccionar la formación profesional de los «civil servants» (19).

En la Tesorería se designó un Director del «training» con objeto de poner en práctica la política postulada en el informe. Se eligió un universitario de Cambridge, latinista, y con ello queda dicho que las preocupaciones de orden pedagógico predominaron sobre las consideraciones de técnica administrativa. De hecho, la experiencia parece haber tenido éxito, aunque el programa de 1944 no ha sido todavía llevado a plena realización. Pero los «civil servants», en gran medida, han recibido ya los medios para llevar a cabo su deber de perfeccionamiento profesional.

El «training» se propone múltiples objetivos. Los autores del informe de 1944 enumeraban cinco esenciales: suministrar a los funcionarios más competencia en la realización de sus tareas administrativas habituales; adaptarlos a las exigencias cambiantes del mundo exterior; evitar que se conviertan en autómatas y hacerles conscientes de la importancia de su papel en la Administración; prepararlos para realizar funciones más elevadas; desarrollar su formación moral.

En los diversos Ministerios existe personal especializado con la misión de organizar el entrenamiento de los funcionarios, y lo lleva a cabo de dos maneras: la formación profesional técnica y la formación intelectual.

(19) Cfr. *Rapport on the Committee on the training of Civil Servants*. Cmd. 6525, presentado al Parlamento en 1944.

La formación técnica se inicia desde el momento en que el nuevo funcionario entra en el Civil Service. Es una de las funciones del período de prueba, que, al mismo tiempo que educa a los aspirantes, permite seleccionarlos, desecha a los incapaces y orienta a cada uno hacia el puesto para el que se muestre más apto. A cada nuevo funcionario se le da un folleto en el que se exponen las tradiciones, la historia y la misión de la oficina a la que va a servir; con ello se quiere que sienta el orgullo de la función que realiza, y al mismo tiempo se le suministran las normas fundamentales a que debe atemperarse en el ejercicio de sus funciones. Asimismo le explica, de ser ello necesario, la significación de los términos técnicos peculiares de su servicio. De este modo, el meritario comprende mejor la importancia de su papel y se le incita a aprender fervorosamente su oficio. Para ello asiste a un curso en el que se le explica lo que debe ser el trabajo de oficina y se le indican los medios de llevarlo a buen término. Además, el funcionario novel forma pareja con un colega más antiguo, un tutor, especialmente encargado de enseñarle su oficio y que le alivia con este motivo de una parte de sus funciones. El funcionario novicio obtiene lo mejor de su formación no con la lectura del folleto ni con la asistencia al curso, sino con los consejos de este funcionario ya avezado que actúa como su tutor.

Una vez preparado para cumplir sus primeras tareas, el funcionario novicio debe desarrollar su formación profesional para ser capaz de asumir otras más importantes.

La eficacia administrativa exige la flexibilidad y la movilidad de los Agentes. El funcionario debe tener aptitud para cumplir funciones diferentes; y con tal motivo el Civil Servant cambia frecuentemente de destino, pasa de la administración central a los servicios exteriores, recibe informaciones sobre las diversas secciones de su Ministerio. De este modo se elude la rutina y el automatismo. A veces el funcionario tiene que adquirir especiales enseñanzas. Por ejemplo, los funcionarios encargados de la fiscalización deben seguir cursos especiales sobre los principios del control y participar en coloquios sobre este tema.

La formación intelectual se orienta a completar los conocimientos técnicos del funcionario. El «civil servant» debe ejercer su inteligencia y ensanchar su espíritu. El período de perfeccionamiento o «training» le da la posibilidad de realizarlo. Coloquios semanales, conferencias, sesiones cinematográficas, visitas a los diferentes Departamentos de la Administración amplían el horizonte del funcionario más allá de su estricto cometido. Los periódicos y las Bibliotecas le permiten extender sus conocimientos. A veces algunos servicios, tales como el Post-Office, poseen su Revista propia, que difunde entre el personal las informaciones relativas al Ministerio.

Fuera de toda preocupación de formación administrativa, el período de perfeccionamiento permite al funcionario desarrollar su cultura ge-

neral. A los funcionarios más jóvenes se les imparte una educación pos-escolar, y a los otros se les brindan facilidades para que perfeccionen sus enseñanzas. En Londres, el Post Office organiza y financia cursos especiales de formación general para sus agentes.

Estos métodos generales de formación técnica e intelectual gozan hoy de mucho favor en todo el servicio civil británico, y sus modalidades de aplicación varían atendiendo a las distintas clases de «civils servants».

Para los funcionarios de la Administrative Class se cree que debe ser en el seno de la Administración donde deben adquirir su formación como administradores, y no en el ámbito de la Universidad, a la que se supone ya demasiado lejana. Del mismo modo, los organizadores del período de perfeccionamiento o «training» propugnan que desde su ingreso en la función pública estos funcionarios deben realizar ejercicios durante dos o tres meses, sin que ello implique desatención a su tarea administrativa. Estos ejercicios adoptan la forma de cursos, conferencias o coloquios, y deben tener lugar, por término medio, durante dos días a la semana. Las materias de los mismos son muy variadas: el papel de los diversos Ministerios y sus relaciones con el público, la noción de Administración, la exposición de algunas experiencias administrativas y las razones de su éxito, los principios en que debe insipararse todo buen administrador, los medios de obtener la cooperación del público en la Administración, la confección de estadísticas y su interpretación, las bases financieras y parlamentarias del trabajo administrativo, etcétera. etc.

La enseñanza corre a cargo de funcionarios y profesores y se sigue por los nuevos funcionarios después de haber sido destinados a un Ministerio con objeto de avivar su interés en los problemas prácticos. No dura más de tres meses, a fin de que ulteriormente el funcionario pueda consagrarse de manera total a su tarea administrativa.

Una vez ultimada la formación inicial de los noveles, deben continuar perfeccionándose, y para ello existe el entrenamiento. Gracias a él, el funcionario disfruta de los consejos de un compañero más avezado que le obliga a participar en visitas y discusiones, desarrolla su aptitud para desempeñar los más variados cargos, sin que el funcionario permanezca más de dos años en una misma sección. A menudo su estancia en un Ministerio le permite iniciarse en las exigencias del sistema parlamentario, y del mismo modo el período de prueba de los servicios exteriores le brinda un conocimiento concreto del público. Este no es desdeñado por los dirigentes del Servicio Civil, puesto que piensa que el buen funcionamiento de la Administración exige que todos los funcionarios tengan una idea clara de lo que es el público y sientan profundo respeto por el usuario de los servicios. El funcionario no debe ser un autómatas. Debe recordar siempre que son hombres de carne y hueso y no entidades abstractas los destinatarios de la acción administrativa. La

Administración «no debe olvidar nunca el sentido de lo humano» (20).

En el interior de la Executive Class, el período de perfeccionamiento se organiza de manera análoga, aunque amoldándose a las condiciones propias de esta clase. La formación administrativa general únicamente se da a los nuevos funcionarios que entran de forma directa en esta clase, ya que los que provienen de clases inferiores están dispensados de ella pues conocen por experiencia la vida administrativa. Sin embargo, a los funcionarios se les proporcionan los medios de desplegar sus actividades técnicas y se les hace pasar por oficinas distintas para aumentar sus vivencias. Para ello se organizan igualmente cursos prácticos, y así vemos que el Post Office y el Board of Trade organizan cursos de dos semanas para sus funcionarios, sobre problemas de Hacienda, estadística, contabilidad, etc., y no se desdén el complemento de la cultura general. Los estudios generales de los «civils servants» se fomentan sobre todo en aquellos que provienen de la Clerical Class, ya que su labor de instrucción, por lo común, es poco elevada.

Los agentes de la Clerical Class gozan de un período de perfeccionamiento muy concreto y práctico. Su finalidad no es suministrar a los nuevos funcionarios conocimientos generales sobre la Administración, sino que se limita a facilitarles claridad sobre su trabajo diario y su papel en la Administración. En el Ministerio de Trabajo, los funcionarios recién ingresados, por grupos de 15 ó 20, deben seguir cursos durante tres días, a fin de aprender la organización y los métodos del servicio. En el Ministerio de Abastecimientos estos cursos se explican durante una semana y en ellos los nuevos funcionarios aprenden las nociones esenciales sobre el trabajo de las grandes administraciones, la organización y función del Ministerio e incluso el mecanismo gubernamental.

Acaso lo más interesante de todo sean aquellas enseñanzas que tienden a suscitar en el funcionario el conocimiento del público y de sus necesidades. A este respecto, es típica la escuela organizada por el Post Office (21). Durante varias semanas, en clases reducidas de ocho alumnos, los meritorios adquieren una formación práctica. Se instala una oficina de Correos ficticia, en la que los alumnos ocupan sucesivamente diversos puestos y desempeñan incluso el papel del público, presentando en las ventanillas una carta para certificar, un paquete para franquear o un telegrama para ser cursado. Se proyectan películas que señalan la conducta que debe seguirse frente al público y los errores en los que debe procurarse no incurrir. Cursos especiales aseguran la formación de los telegrafistas. De este modo, de una manera rápida, el meritorio de Correos puede adquirir los conocimientos prácticos que le permiten llegar a ser un funcionario eficaz.

(20) *Report of the Committee on the Training of Civil Servants*, pág. 11.

(21) *Cfr. informe precitado*, pág. 19.

Como los funcionarios de la «Subclerical Class» únicamente deben desarrollar tareas modestas, no hay por qué desarrollar sus aptitudes en el mismo grado que sus colegas más elevados en la jerarquía. Ya que la obligación le es menos imperiosa, el período de entrenamiento alcanza menos trascendencia. Sin embargo, en diversos Departamentos ministeriales funcionan escuelas en las que se enseña la utilización de las máquinas de oficina. Las mecanógrafas y taquimecanógrafas reciben una instrucción somera acerca de la organización del Servicio Civil. En algunos departamentos, los métodos de perfeccionamiento utilizados para los funcionarios de la «Clerical Class» se aplican igualmente a sus colegas de esta clase inferior.

De esta suerte, en todos los escalones de la jerarquía, el período de perfeccionamiento suministra a los funcionarios el medio de cumplir el deber que les ha sido encomendado. Su importancia es característica de la Administración británica, y viene a mostrarnos hasta qué punto la preocupación por la eficiencia ha conducido al Servicio Civil a desarrollar entre sus agentes los conocimientos profesionales y a proporcionarles los medios de situarse en condición de servir mejor. Sin embargo, la excelencia de la formación recibida en el período de entrenamiento no basta para asegurar el buen rendimiento de los funcionarios públicos. Hace falta asegurarse también que utilicen sus conocimientos de tal guisa que asegure el mejor funcionamiento del servicio. Para esta finalidad existen los diversos controles que vigilan la acción de los administradores.

III.—LOS MEDIOS DE FISCALIZACION

La fiscalización de la actividad administrativa es condición de su funcionamiento. En el Continente, la mayor parte de los países se inspiran en el modelo suministrado por el Consejo de Estado francés y se organiza un control jurisdiccional confiado a Tribunales especializados. Los británicos, quizá más cuidadosos de la eficacia que de la estricta legalidad, apenas si han concedido importancia al control jurisdiccional de la Administración. El Servicio Civil, sin embargo, no está libre de vigilancia. Instituido ante todo en interés del público, el control tiende a asegurar la eficacia del servicio, a evitar el despilfarro y a impedir los abusos de autoridad frente a los administrados. Indirectamente viene a constituir una garantía para los mismos funcionarios, ya que el respeto a las normas y la eliminación de la injusticias es, sin duda, una condición de un trabajo administrativo perfecto. Para llegar a él, el control adopta en Inglaterra tres formas principales: la fiscalización jerárquica por parte de la Administración superior, el control parlamentario realizado por las Cámaras y la fiscalización sindical llevada a cabo por las asociaciones de funcionarios.

A) *Control jerárquico.*

Para evitar abusos en el funcionamiento interior de la Administración, el Servicio Civil está sometido a un doble control jerárquico (22); uno general, llevado a cabo por la Tesorería, y otro especial, a cargo de los diversos Departamentos ministeriales.

La Tesorería está encargada de la fiscalización administrativa superior. Sus oficinas, instaladas en los viejos edificios de Whitehall, están encargadas de la vigilancia del conjunto del Servicio Civil, y su control se refiere tanto a la organización de los servicios como a la situación del personal.

En virtud de la Orden del Consejo del 22 de julio de 1920, la Tesorería tiene competencia para dictar normas tendentes a controlar el funcionamiento del Servicio Civil. Este control se orienta de manera especial hacia la mejora del rendimiento administrativo. Un servicio de «Organizaciones y Métodos» tiene a su cargo el perfeccionamiento de los métodos de trabajo. Vigila por que ningún despilfarro disminuya el rendimiento de los servicios, y a este objeto se realizan investigaciones periódicas acerca del número y sueldo de los funcionarios. Los resultados de las diversas experiencias llevadas a cabo en los distintos departamentos se centralizan y se difunden entre los diversos servicios para permitir la mejora de sus métodos a la luz de estas enseñanzas.

El control de la Tesorería no se limita sólo a la organización del Servicio Civil y al perfeccionamiento de los métodos, sino que se refiere del mismo modo a la situación del personal administrativo. Contribuye a proteger a los funcionarios contra la arbitrariedad, poniéndola de relieve allí donde exista y reprimiendo los posibles abusos.

Bajo el control supremo de la Tesorería, funciona en cada Departamento un control administrativo de los servicios. En todos ellos existe un «Establishment Officer» que tiene como tarea la de velar por la mejora de la organización de los servicios y de los métodos de trabajo en el Departamento. Se esfuerza en aumentar la eficacia del personal y, actuando de acuerdo con los servicios de Tesorería, organiza investigaciones sobre los métodos empleados en los distintos despachos y sobre los medios de realizar economías de personal. Dentro de su competencia está el resolver todos los problemas planteados en el Departamento por cuestiones de personal. Está a su cargo la buena distribución del personal entre los servicios del Ministerio: controla los cambios, los ascensos, las separaciones de funcionarios, velando siempre por que sea únicamente el interés del servicio el que los inspire.

(22) *Sixteenth Report from Select Committee on National Expenditure. 1941-1942. Organisation and Control of the Civil Service. H. N. S. O. 1942, 120.*

El «Establishment Officer» responde directamente ante el Ministro, y su categoría es al menos igual a la de los principales Directores generales y no debe depender de ningún otro funcionario. Su control debe ejercerse con independencia y autoridad.

La dualidad del control jerárquico administrativo, a cargo de la Tesorería y de los Departamentos, no deja de suscitar algunas dificultades prácticas. Subordinados a los Ministros, los «Establishment Officers» colaboran también con la Tesorería, que coordina sus actividades. Los «Establishment Officer» de los principales Departamentos constituyen un «Standing Committee» bajo la presidencia del que tiene a su cargo el control del personal de la Tesorería. Este Committee informa a la Tesorería sobre las cuestiones de personal y de organización, asegura el nexo entre la Tesorería y los Departamentos ministeriales. Pero no cabe duda que por haberse reconocido una competencia a los Ministerios sobre los problemas de personal, el control de la Tesorería ha quedado debilitado. Conforme a las reglas del régimen parlamentario, los Ministros responden de su gestión, no ante la Tesorería, sino ante el Parlamento, y por ello los Departamentos tienden, de suyo, a regular ellos mismos sus problemas de personal, librándose del control de la Tesorería, que de esta forma únicamente puede ser ejercido de una manera discreta y lejana. Teniendo en cuenta las necesidades peculiares de cada Ministerio, la Tesorería deja a los «Establishment Officers» del Ministerio gran libertad de acción frente a sus funcionarios. Se limita a asegurar la coordinación de un control llevado a cabo principalmente en la esfera ministerial.

La acción de la Tesorería se encuentra asimismo debilitada por el creciente papel de las asociaciones de funcionarios y de los «Whitley Councils». Incluso respecto de sus atribuciones financieras, la Tesorería debe contar con los representantes de los funcionarios, y piénsese que los sueldos están fijados por Tribunales arbitrales en los que la Tesorería defiende los fondos públicos contra las peticiones del personal.

Este debilitamiento del control de la Tesorería ha movido a ciertos reformadores (23) a proponer que el Servicio Civil quede desgajado de la Tesorería. Estiman que el control de la Tesorería está dominado por consideraciones financieras que pueden en algunos casos ensombrecer el interés general del servicio. Preconizan la constitución de un Ministerio especial del Servicio Civil, a las órdenes del Primer Ministro. Este Departamento del Servicio Civil, al abrigo de la influencia de las autoridades financieras, tendría a su cargo los problemas de personal, de organización de los servicios, métodos de trabajo y relación con el público, bajo el directo control del Jefe del Gobierno.

(23) Cfr. Rt. Hon. R. A. BUTLER M. P.: *Reform of the Civil Service*. Public administration. 1948, pp. 169 y ss.

Este vínculo directo de la función pública con los servicios del primer Ministro ofrecería la ventaja de acrecer la autoridad de los dirigentes del Servicio Civil, haciéndolos impermeables a la influencia de los Ministerios. Pero choca con las tradiciones inglesas de estar subordinado al control de la Tesorería. De esta manera, el control administrativo aparece empujado, y la mejor salvaguardia de las exigencias de un buen rendimiento administrativo se encuentra en el control parlamentario y en el de las asociaciones de funcionarios.

B) *La fiscalización parlamentaria.*

Constitucionalmente omnipotente, el Parlamento británico ejerce control sobre el funcionamiento del Servicio Civil. Ante el Parlamento responden los jefes políticos de los Ministerios a cuyas órdenes sirven los funcionarios, y, por consiguiente, es al Parlamento a quien incumbe vigilar la marcha normal de la Administración.

En todos los países parlamentarios, el Parlamento debe fiscalizar el funcionamiento de la Administración. De hecho, este control es casi siempre teórico, puesto que, absortos en sus preocupaciones políticas y parlamentarias, apenas si cuidan de vigilar la Administración. En Inglaterra la insuficiencia de los controles jurisdiccional y administrativo ha desembocado en un mayor desarrollo de la fiscalización parlamentaria. Este control tiene doble objeto. Tiende a defender los caudales de los contribuyentes británicos, haciendo imposible el despilfarro administrativo, y garantiza el buen rendimiento de los servicios. Es garantía contra la arbitrariedad y otorga a los funcionarios protección contra abusos eventuales de sus superiores.

Este control parlamentario se ejerce por medio de los procedimientos clásicos de que dispone el Parlamento para vigilar al Ejecutivo. El mensaje de la Corona, las peticiones, las interpelaciones, los ruegos y preguntas, son ocasiones que tiene el Parlamento para obligar a los jefes políticos de los Ministerios a suministrar explicaciones sobre la marcha de sus servicios. El Parlamento puede asimismo ordenar investigaciones o encuestas en las distintas ramas de la Administración. Estas se hacen con frecuencia y obligan a los Ministros a una constante vigilancia de sus servicios. Esta intromisión del legislativo en el ejecutivo, es característica de la flexibilidad con que se aplica en el régimen británico la separación de poderes, y no se ha visto libre de críticas. La obligación impuesta a los Ministros de justificar la gestión de sus servicios ante el Parlamento acrecienta de manera considerable el trabajo administrativo. Diversos funcionarios especializados tienen que consagrarse a proveer a los Ministros de los datos necesarios para que respondan a las preguntas parlamentarias, perdiéndose con ello un tiempo precioso.

Sin embargo, el Parlamento ha sabido organizar sus debates de manera que se facilite el control. Durante el año parlamentario, veinticinco días, llamados «supply days», están especialmente reservados a las discusiones sobre la Administración. La primera tiene lugar después del mensaje de la Corona, pues en la discusión que se abre sobre él se debaten amplios temas relativos a la Administración. Para que puedan discutirse todas las cuestiones, la duración de los debates para cada problema se limita a dos días. Esta limitación impide, por lo común, que pueda realizarse un examen profundo de los problemas administrativos; pero como el programa del Parlamento está tan recargado, es imposible conceder más tiempo.

El control de los servicios administrativos por el Parlamento encuentra su justificación en la regla parlamentaria de la responsabilidad política de los Ministros. Son responsables de todos los servicios a su cargo, y deben evitar que en ellos se cometan abusos. Si el Parlamento estima que se ha cometido una falta grave, puede obligar a dimitir al Ministro. La sanción es tan grave, que apenas si se aplica. El control parlamentario de la Administración resulta, pues, de este modo imperfecto, ya que supone una tarea demasiado gravosa para el Parlamento, que, acaparado por sus funciones políticas y legislativas, apenas si para mientes en estas cuestiones. Los debates sobre la Administración por lo común son demasiado formales y sobrado breves para comprender las cuestiones con todo detalle, y a menudo los diputados carecen de la competencia técnica necesaria. Por algunos se ha propuesto el establecimiento de Comisiones parlamentarias especializadas en la fiscalización administrativa, pero un control demasiado severo correría el riesgo de menoscabar la autoridad del Gabinete, inmiscuyéndose en la esfera de competencia propia de los Ministros. Los «civil servants» reprochan también al Parlamento de ocuparse, en su labor fiscalizadora, más de asegurar el buen empleo de los fondos públicos y de satisfacer a los administrados que de velar por los intereses de los funcionarios. Y con ello olvidan que en Inglaterra los controles tienen por objeto especialmente promover la eficiencia administrativa.

C) *La fiscalización sindical.*

El personal del Servicio Civil ejerce, por sí mismo, control sobre la organización y funcionamiento de sus servicios, y cuenta para ello con tres medios: los funcionarios, los «Whitley Councils» y los Tribunales arbitrales.

1. *Las Asociaciones de funcionarios.*—Desde comienzos del siglo XIX, las Asociaciones de funcionarios han podido en Inglaterra manifestar sus opiniones sobre la organización del servicio. Si el derecho de asociación

de los funcionarios no se discute, sin embargo se regula de forma muy estricta. La voluntad de conservar la neutralidad política del Servicio Civil y de no dañar su eficacia, ha motivado que se limite el papel de las Asociaciones de funcionarios: no pueden ejercer ninguna actividad política, y sus reivindicaciones no pueden afectar a la buena marcha administrativa. La huelga general de 1926 puso de relieve el peligro de la afiliación de los funcionarios a las «Trade Unions». La «Trade Union and Trade Disputes Act» de 1927, adoptada a raíz de estos acontecimientos, prohibió a los funcionarios participar en organizaciones cuya finalidad era influir sobre las condiciones de trabajo, a no ser que estuvieran autorizados por la Tesorería. Esta licencia sólo se concedía cuando coincidieran los tres requisitos siguientes: la Asociación únicamente debía agrupar a funcionarios, no debía estar ligada a ningún partido político y no debía federarse con Asociaciones que no cumplieran estas condiciones.

Este sistema de limitación de las asociaciones de funcionarios fué poco a poco flexibilizándose. En 1936 aumentó el poder de los organismos oficiales. En 1947 se derogó la Ley de 1927 por influjo del Gobierno laborista y de las ideas sindicales. Libres hoy de las anteriores limitaciones, las Asociaciones de funcionarios desempeñan importante tarea en el funcionamiento del Servicio Civil. Su desarrollo se ve alentado por el Gobierno. En el manual del funcionario editado por la Tesorería se advierte a los funcionarios que «no solamente están autorizados, sino que se les recomienda que se afilien a una Asociación de funcionarios» (24).

Las Asociaciones de funcionarios no se consideran ya solamente como un medio otorgado a los funcionarios para defender sus intereses, sino que se conciben como condicionantes del buen funcionamiento de los servicios. Aseguran la representación de los funcionarios y les permiten colaborar en la mejor estructura del rendimiento del servicio.

No existe regla precisa que determine las condiciones requeridas para que a una Asociación de funcionarios se le reconozca carácter representativo. Cuando la Asociación apiñe a un número suficiente de agentes, puede hacerse cargo de la defensa de los intereses profesionales de sus miembros y colaborar con las autoridades gubernamentales en la ordenación de los servicios. Por lo común, estas Asociaciones únicamente intervienen de manera aislada para asegurar la solución de los problemas peculiares de cada categoría de funcionarios, y no se plantean las cuestiones que afectan al conjunto del funcionariado. Para éstas se utiliza el vehículo de los «Whitley Councils», a través del cual el personal puede expresar su opinión.

2. Los «Whitley Councils» (25).—Los ingleses prefieren el sistema de «Whitley Councils» a las negociaciones llevadas a cabo por Asociaciones

(24) *A handbook for the new Civil Servant*, issued by H. M. Treasury, 1946, pág. 37.

(25) Sobre este mecanismo véase MUSTOE: *The law and Organization of the Po-*

concretas de personal. Los «Whitley Councils» fueron creados siguiendo las recomendaciones formuladas en 1917 y 1918 por un Comité presidido por el honorable J. H. Whitley M. P., que les dió nombre. Son Comisiones mixtas compuestas de representantes de los jefes de Ministerios y de los dirigentes del Servicio Civil—«Official Side»—, de una parte, y los representantes de las principales Asociaciones de personal—«Staff Side»—, de otra. Su función es «asegurar la más amplia cooperación posible entre el Estado patrono y el Cuerpo general de funcionarios, a fin de aumentar la eficacia del servicio, al mismo tiempo que se procura el bienestar de los funcionarios; instituir un mecanismo competente para ocuparse de sus problemas, y recoger las experiencias y opiniones de los representantes de las diferentes clases del Servicio Civil» (26).

Existen dos grados: el «Whitley Council» nacional, cuya competencia abarca el conjunto del Servicio Civil, y los «Whitley Council» de los Ministerios, instituidos en casi todos ellos por funcionarios del Departamento.

El «Whitley Council» nacional es una Comisión paritaria de cincuenta miembros, de los cuales la mitad representa a los funcionarios y la otra mitad a los dirigentes del Servicio Civil. Aunque la Ley no lo determina, los representantes de los dirigentes del Servicio Civil son de hecho funcionarios, a los cuales se agregan algunas veces miembros del Parlamento designados por el Gobierno. Se trata generalmente de altos funcionarios ministeriales, incluso a veces el Secretario permanente. La Tesorería y el Ministerio de Trabajo han de tener necesariamente un representante en el Consejo.

Los representantes del personal se designan por las Asociaciones de funcionarios, y no es necesario que ellos mismos tengan esta condición.

La presidencia debe asumirla obligatoriamente un representante de los dirigentes del Servicio Civil, y por tradición corresponde al jefe del personal de la Tesorería. El vicepresidente se elige de entre los representantes del personal. Los representantes de cada parte designan dos miembros para que ejerzan las funciones secretariales.

En sus reuniones trimestrales, el «Whitley Council» nacional se ocupa en resolver los problemas planteados por la organización y el funcionamiento del Servicio Civil. Como su competencia abarca todos los problemas de orden general, apenas si se detiene a contemplar las dificultades individuales. Discute los sistemas de ascenso, las reglas necesarias para el mantenimiento de la disciplina, la graduación de los sueldos; pero no examina las reclamaciones que pueda presentar un funcionario víctima de una postergación, de una sanción disciplinaria o de una liquidación defectuosa de sus emolumentos. Las propuestas del Comité

British Civil Service, 1932, págs. 122 y ss. GLADDEN: *The Civil Service*, 1948, pp. 80 y ss., y CRITCHLEY: *The Civil Service today*, 1951, pág. 53.

(26) Cfr. *Handbook for the new Civil Servant*, 1946, p. 38.

únicamente se adoptan mediante acuerdo de los representantes del personal y de los dirigentes del Servicio, al cual se llega tras deliberación, siendo de notar que los miembros del Consejo evitan recurrir a votaciones. El acuerdo debe ser autenticado con la firma del presidente y del vicepresidente.

Sus acuerdos tienen gran importancia práctica. Ciertamente es que no son ejecutivos hasta que hayan sido homologados por el Gabinete, y el Gobierno conserva entero el poder decisorio; pero la aprobación u homologación se otorga de hecho en todos los casos. Los representantes de los dirigentes del Consejo no otorgan su anuencia a una propuesta del mismo si el Gobierno no está decidido a adoptarla. De este modo, las propuestas del «Whitley Councils» nacional constituyen una de las principales fuentes de las reglas dictadas para la mejora del Servicio Civil.

Los «Whitley Councils» ministeriales tienen menos importancia que el «Whitley Council» nacional. Únicamente ejercen su misión en el ámbito de su respectivo Ministerio. Como organismos paritarios, tienen una composición análoga a la del Consejo Nacional. Los representantes de los dirigentes se nombran por el jefe político o el Secretario permanente del Ministerio, y los representantes del personal, por las Asociaciones de funcionarios del Departamento. A petición del presidente, puede agregarse un representante de la Tesorería a los representantes de los dirigentes del Ministerio.

La competencia de los Consejos departamentales se concreta a los problemas planteados por la organización y el funcionamiento de la administración del Ministerio; aseguran la aplicación en el mismo de los principios trazados por el «Whitley Council» nacional.

Sus propuestas se adoptan tras acuerdo de representantes de las dos partes que integran el Consejo, y son firmadas por el presidente y el vicepresidente. Estas propuestas tienen carácter definitivo, aunque en los casos difíciles suele solicitarse el parecer del Consejo Nacional. Y lo mismo ocurre cuando se plantea un problema que afecta a varios Departamentos. Hay que tener presente que el Consejo Nacional no puede reformar las propuestas de los Consejos departamentales, y que éstas se convierten en ejecutivas una vez aprobadas por el Gobierno.

El sistema de los «Whitley Councils» parece haber producido excelentes resultados. Asegura una fructuosa colaboración entre los funcionarios y los dirigentes de la Administración. En numerosas materias las propuestas de los «Whitley Councils» han sentado las normas que rigen hoy día la organización y el funcionamiento del Servicio Civil. El régimen de reclutamiento de los funcionarios, los métodos de formación profesional, el mecanismo de las pensiones, han sido profundamente afectados por las propuestas de estos organismos «Whitley».

Si estos organismos paritarios brindan la ventaja de permitir una cooperación entre los funcionarios y sus dirigentes, presentan, sin em-

bargo, una dificultad. El funcionamiento de los organismos Whitley no puede ser eficaz más que en la medida en que las representaciones de los dos grupos lleguen a un perfecto acuerdo. Por lo común, los representantes de las dos partes llegan a entenderse y se establece la cooperación, pero surgen conflictos a veces, sobre todo cuando se trata de determinar los sueldos. Supuesta la posición irreductible de ambas partes, los «Whitley Councils» no pueden resolver el conflicto, y entonces hay que acudir a un procedimiento arbitral para abocar a una solución pacífica.

3. *Los organismos arbitrales.*—La organización del arbitraje entre los funcionarios y sus dirigentes es tan antigua como los «Whitley Councils». Por su asimilación a los trabajadores de empresas privadas, los funcionarios gozan de la posibilidad de acudir a un Tribunal de arbitraje para que dirima los conflictos que se planteen contra el Gobierno con motivo de la fijación de sus sueldos.

Desde 1917 a 1922 funcionó una «Conciliation and Arbitration Board for Government employees» que estaba encargada de solventar los conflictos ocasionados por petición de aumento de sueldos. Su competencia se limitaba a sueldos pequeños (27). Fué suprimida en 1922, y durante algún tiempo no existió arbitraje para los conflictos en la Administración. A partir de 1925, el «Industrial Court» puede constituirse en «Civil Service Arbitration Court» para zanjar los conflictos relativos al Servicio Civil. Conforme al «Industrial Court Act» de 1919, ese Tribunal se compone de los miembros que el presidente designa. Cuando se constituye para dirimir conflictos relativos al Servicio Civil, estará integrado por el presidente del Tribunal industrial o un presidente de la Cámara, un representante del jefe de la Tesorería elegido de entre una lista formada por el Ministro de Trabajo y un representante de los funcionarios de «Whitley Council» nacional, escogido de una lista formada por el Ministro. Los funcionarios y los dirigentes de sus Asociaciones no pueden formar parte de este Tribunal.

En 1936, el «Civil Service Arbitration Court» se separó de la «Industrial Court». Adquirió entonces completa autonomía y recibió el nombre de «Civil Service Arbitration Tribunal». Este Tribunal tiene competencia para entender de las reclamaciones relativas a la fijación de sueldos, horario de trabajo y extensión de los permisos. Las condicio-

(27) Durante mucho tiempo los altos funcionarios británicos constituían un Cuerpo bastante altivo y orgulloso en el que estimaban que cualquier discusión sobre sus sueldos era de evidente «mal gusto». Por lo demás, el Gobierno concedía a las clases más elevadas del Servicio Civil una remuneración que ciertamente no daba motivo para que se quejaran. Sin embargo, en enero de 1950, los funcionarios de la clase superior protestaron solemnemente ante M. Attlee contra el bloqueo de sus sueldos. La protesta, que manifestaba la introducción de un espíritu sindicalista en las clases más altas de la Administración, se consideró como el inicio de una era nueva en la historia del Servicio Civil. En todo caso, significa una democratización.

nes de trabajo de los funcionarios de la clase superior caen fuera de la competencia del Tribunal arbitral.

El Gobierno ejecuta las decisiones del Tribunal de arbitraje, sin perjuicio del control supremo del Parlamento. Por su parte, las Asociaciones de funcionarios aceptan gustosas el arbitraje del Tribunal, puesto que este mecanismo permite canalizar las reivindicaciones de los funcionarios y evita que sus pretensiones susciten conflictos laborales nocivos a la buena marcha del servicio. Asegura, igualmente, que el Gobierno no incurrirá en abuso de su autoridad para imponer a los funcionarios condiciones de servicio demasiado severas. Con ello el Tribunal de arbitraje coloca al Servicio Civil al abrigo de crisis demasiado graves que puedan comprometer su funcionamiento.

Los procedimientos de arbitraje han permitido al Servicio Civil británico desconocer huelgas semejantes a las que a veces han paralizado las Administraciones de otros países. Debe tenerse presente que el derecho de huelga no está expresament prohibido a los funcionarios; siguen siendo ciudadanos libres, y sería difícil privarlos de los derechos de que disfrutaban los trabajadores de empresas privadas. Sin embargo, el derecho de huelga no se les reconoce tampoco de una manera formal, pues ello iría en detrimento de la eficacia del servicio. Con su característica prudencia, los juristas británicos rehuyen plantearse de cara el problema de la huelga de funcionarios. Conforme a los métodos anglosajones, se fía más en la práctica que en los textos para dar la solución, y de hecho es rarísimo que se recurra a la huelga de funcionarios. Los «civil servants» vacilan cuando se trata de suspender su servicio. Gloria indiscutible de la Administración británica es haber conseguido con sus métodos de selección y su período de perfeccionamiento hacer florecer entre sus funcionarios un espíritu ciudadano, más valioso que prohibición legal alguna, que les impide contravenir con una huelga a la regla de oro del Servicio Civil: la regla de la eficacia.

P. M. GAUDEMET

Profesor de la Facultad de Derecho de la
Universidad de Nancy.

Traducido por J. G. H.

BIBLIOGRAFIA

