

RECIENTES TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE LA FUNCION PUBLICA

Por JACQUES JEAN RIBAS

Maitre des Requêtes en el Consejo de Estado de Francia. Maître de Conférence de la Escuela Nacional de Administración y del Instituto de Estudios Políticos de París.

SUMARIO: Introducción.—Las grandes líneas de la extensión reciente de los servicios de la función pública en el mundo.—Estudio de cuatro ejemplos característicos.—Conclusión.

Sin pretender tratar en un artículo un tema, tan extenso que nuestro libro recientemente publicado, *Les Services de la Fonction Publique dans le Monde* (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas), no tiene la ambición de agotar, ya que es sumamente difícil reunir una documentación precisa y que abarque todos los países, sobre un tema nuevo, querríamos insistir sobre algunas creaciones recientes de Instituciones Administrativas de esta clase.

Nos limitaremos aquí a esbozar un cuadro general de esta evolución, insistiendo sobre el período que precede y el que sigue a la última guerra mundial, e igualmente a dar algunos ejemplos para hacer más vívida la exposición.

INTRODUCCIÓN.

¿No es el siglo XX el siglo de la función pública?

Que se reconozca liberal o, lo que es más raro, se proclame totalitario, el Estado moderno, de buen o mal grado, puede apropiarse la fórmula del humanista antiguo: «Nada humano le es ajeno». Resulta de ello, pese a los esfuerzos periódicos y los resultados, frecuentemente limitados, de los Comités de La Haya, un movimiento, de larga duración, de crecimiento del número de funcionarios. Los ejércitos burocráticos, de que ya hablaba BALZAC en su novela *Los empleados*, se cifran hoy por centenares de millar e incluso por millones.

Creemos que es ley de las Ciencias experimentales la de que la intensificación de un fenómeno conduce a una transformación de naturaleza más bien que de grado. Esta ley ha sido traspuesta a la sociología y tal vez también a la política. Un manifestante no es más que un energúmeno que se lleva a la Comisaría ante la mirada de los curiosos; mil manifestantes bastan para preocupar a un prefecto de policía; por encima del millar es el Gobierno el que se inquieta o tiembla y, según la célebre fórmula, no se sabe ya si se trata de una revuelta o de una revolución.

¿No sucede lo mismo en materia administrativa? La masa de los funcionarios, la ampliación de la base social de reclutamiento, las garantías obtenidas, la concesión de la libertad sindical y, a veces, del derecho de huelgas, los servicios prestados en sus puestos administrativos y el peso de su voz en las elecciones, han hecho de ellos, en ciertos países, un cuarto poder que se quiere, sin embargo, mantener sumiso a las autoridades constitucionales. El Estado patrono se enfrenta así a nuevas dificultades.

Hablar de función pública es, en suma, hablar de los problemas de personal (reclutamiento, ascensos, disciplina, sueldos y conflictos) que se presentan hoy día al Estado. A diferencia de los patronos privados, el Gobierno, como los patronos de comienzos del siglo XIX, tiene la ventaja de fijar él mismo, en muy amplia medida, las reglas aplicables a sus agentes, pero ha de tener en cuenta las reivindicaciones de éstos; no puede olvidar las críticas de los parlamentarios o de los periódicos, portavoces de los contribuyentes, y debe cuidarse de las necesidades del buen funcionamiento de los servicios.

Como ha podido verse en varios países, la tendencia general hacia la unidad, hacia la unificación de los cuadros administrativos, ha conducido a algunos Estados a dotar a los funcionarios de un Estatuto general que fije sus derechos y obligaciones y sea aplicable, en principio, a todos los departamentos.

Sin embargo, es preciso confesar que subsisten frecuentemente Estatutos particulares, que se aplican a veces a funcionarios muy limitados en número, como es el caso en Francia. No es bastante esto para negar la necesidad de un Estatuto general, pero sí para mostrar que ésta tendencia hacia la unificación deja bastante libertad en sus aplicaciones. A partir de este ejemplo se comprende mejor la complejidad de las tareas que comporta la elaboración de estas reglas estatutarias y el control cada vez más

difícil de su aplicación. De aquí el interés que se presta en numerosos países a los *servicios especialmente encargados de los problemas de personal comunes a varios Ministerios*. Esta fórmula podría servir como definición aproximada de los servicios de la función pública: *Servicios especialmente encargados de los problemas de personal comunes a varios departamentos ministeriales*.

Estos servicios de la función pública encuentran su origen, en el siglo XIX, en la preocupación por despolitizar el reclutamiento de funcionarios; en la reacción contra el *spoil system* y la voluntad de sustituirlo por el *merit system*. Tal es el caso (tomado *grosso modo*, pues hay en él varios elementos y en los Estados Unidos, incluso un asesinato) de la Comisión del *Civil Service* de la Gran Bretaña, 1855, de los Estados Unidos, 1887, del Canadá, 1918. Aún en otra parte del mundo se ve aparecer todavía una Comisión del *Civil Service*; el hecho sucede en Tailandia en 1932.

Entre las dos guerras, es en el Continente Europeo en donde, por razones tal vez menos políticas y más técnicas, se desarrollan diversos servicios con el fin de racionalizar la gestión de los funcionarios. Este es el caso de la Oficina de Personal Suiza, 1924, y la Oficina de Sueldos y Salarios de Noruega, de 1936. Una y otra eran organismos que, dotados de una cierta autonomía, funcionaban en los respectivos Ministerios de Hacienda.

La preocupación de realizar una reforma administrativa ha conducido en Bélgica a la creación, en 1938-39, de un Servicio de administración general, dependiente del primer Ministro, y de un Secretariado permanente para el reclutamiento del personal del Estado. En este mismo año de 1938 se crearía en Brasil el Departamento Administrativo del Servicio Público.

Estos servicios van a desarrollarse en el mundo entero, y no ya solamente en los países anglosajones y la Europa Continental, en el curso de la segunda guerra mundial y aún más después de concluidas las hostilidades.

Después de haber esbozado en una primera parte un rápido cuadro de conjunto de estas nuevas creaciones en el período reciente, seleccionaremos en la segunda parte algunos ejemplos.

LAS GRANDES LÍNEAS DE LA EXTENSIÓN RECIENTE DE LOS SERVICIOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL MUNDO.

Insistiremos, principalmente, en lo que hemos llamado servicios administrativos, es decir, servicios de competencia general del tipo de nuestra Dirección francesa de la función pública, y mencionaremos sólo, al finalizar la primera parte y sin entrar en detalle, los que podrían llamarse servicios especializados de la función pública del tipo, por ejemplo, de las Escuelas de Administración, que son servicios de la función pública, pero especializados en una tarea de reclutamiento y formación.

A partir de la segunda guerra mundial, el movimiento que hemos visto iniciarse en Europa después de 1919 ya a amplificarse en las zonas geográficas más diversas. En 1941 pueden citarse dos realizaciones: En Suecia se crea un Servicio Civil que sale del Ministerio de Hacienda, y en el mismo año en la Unión Soviética se constituye una Comisión Federal de Cuadros, ligada al Consejo de Ministros, al cual somete sus propuestas. Esta Comisión parece tener esencialmente un papel de coordinación y control, suprimiendo, por ejemplo, los empleos dobles, y esto, no sólo en los Centros Administrativos, sino también en algunas Empresas estatales. Parece que durante el período de guerra se quiso luchar contra la tendencia natural hacia una inflación exagerada de los efectivos.

Al finalizar el conflicto, en 1945, aparecen diversos servicios en Francia y en dos países del Benelux.

En Francia, las ordenanzas de 1945, completadas en 1946 por un Estatuto general de funcionarios, crean en la Presidencia del Consejo una Dirección de la Función Pública, encargada de elaborar y coordinar la política de los distintos Ministerios respecto de su personal, en tanto que la Escuela Nacional de Administración, que cuenta hoy con más de mil antiguos alumnos, recibía la misión de seleccionar y formar los cuadros superiores de la Administración. En el curso de su carrera, éstos podrán perfeccionarse participando en las sesiones del Centro de Altos Estudios Administrativos, ligado a la Escuela. Por último, un Consejo Superior de la función pública asegura la representación del personal en el plano nacional, como las comisiones paritarias para las cuestiones de personal y los Comités técnicos para los problemas de organización lo hacen en cada Ministerio, Cuerpo y Servicio.

En Luxemburgo, el Servicio Central del personal brotó de los trabajos de una Comisión creada, como en Bélgica, en vísperas de la guerra, en 1938. Las hostilidades no permitieron concluir las tareas antes de esta fecha. Este Organismo desempeña un papel consultivo para las cuestiones de personal, especialmente las de sueldo, y para las reformas administrativas; está también encargado de organizar los exámenes de acceso a la función pública.

En los Países Bajos se constituyó en 1946 un Consejo para los asuntos del personal al servicio del Estado. Más tarde se ha suprimido este organismo, que ha sido reemplazado por un Servicio Central del personal, encargado de hacer una especie de permanente inventario de la función pública e investigar sobre los candidatos a funcionarios, a la vez que desempeña un papel coordinador. Junto a él existen una Comisión para la clasificación de los empleos, una Oficina de análisis del trabajo, y desde 1954, siguiendo el ejemplo de algunas grandes empresas, una «Caja de ideas», reservada esta vez a los funcionarios que presenten sugerencias para mejorar el servicio. Hay, pues, un desarrollo de los organismos de la función pública en los Países Bajos, pero lo que caracteriza a estos Estados es el papel predominante del Ministerio del Interior, en tanto que la tendencia general parece señalar una cierta predilección de los servicios de la función pública a ligarse directamente con la Presidencia del Consejo o la de la República o encontrar un apoyo eficaz en un Departamento financiero. En el siguiente año de 1947 fué en Yugoslavia en donde se crearon Secretariados para el servicio de personal, tanto en el plano federal como en las Repúblicas federadas. En esta primera fase se trataba de organismos muy centralizados, con extensa competencia que, en ciertos casos, llegaba hasta la gestión directa para el personal de grados superiores. El Jefe del servicio era nombrado por el Presidente del Consejo. Los Secretariados de este tipo fueron suprimidos en 1951, y a partir de 1953 la política general de descentralización seguida en este país ha conducido a una organización diferente. La tutela y la coordinación en materia de función pública han sido confiadas al Secretariado de Estado para la Administración General y el Presupuesto, retornando, en suma, al predominio del Ministerio de Hacienda. Este Secretariado de Estado está asistido por diversas Comisiones, cuya conformidad se exige a veces, particularmente para el ascenso a empleos superiores.

También en 1947 se creó en Puerto Rico, en donde ya existía una Oficina

Regional que dependía de la Comisión del *Civil Service* de Washington, una Oficina de personal dependiente del Gobernador. Este Gobernador ejerce las funciones de primer Ministro y la Oficina de personal está bajo las órdenes de un Director asistido por una Asamblea de personal integrada por tres miembros, cifra tradicional de las Comisiones del *Civil Service* en los países anglosajones. Esta Oficina de personal parece tener atribuciones bastante amplias que llegan, en ciertos casos, incluso a la gestión directa de los casi 26.000 funcionarios portorriqueños. Esta gestión directa por un Organismo centralizado, que no es el caso habitual, se explica por el reducido número de agentes públicos de que se trata.

Ya que hemos hablado de las Comisiones del *Civil Service* de tipo anglosajón, es preciso mencionar que en el desarrollo de los servicios de la función pública después de 1944-45, uno de los factores ha sido la influencia de los países aliados en los Estados ocupados. Esa influencia, concretamente la de los Estados Unidos, ha tenido éxito en el Japón, en donde se creó en 1948 una Autoridad nacional del personal.

Por el contrario, ha experimentado un semifracaso en la Alemania Federal, en donde durante el período de ocupación se crearon Oficinas de personal en ciertos *Länder*, pero cuando una ley federal de 1953 se ocupó de reglamentar la función pública, se ha previsto solamente un Comité de personal de competencia limitada. Como es tradicional en Alemania, los problemas generales de la función pública continúan siendo tratados, sobre todo, por el Ministerio del Interior.

Pero estas fórmulas anglosajonas de comisiones del *Civil Service* han inspirado, igualmente, otras recientes realizaciones. El Pakistán cuenta, desde 1948, con una Comisión de tipo británico, compuesta de tres miembros y encargada esencialmente (como es característica de la Comisión inglesa del *Civil Service*) del reclutamiento de los cuadros superiores.

En la segunda parte expondremos el sistema organizado en 1950 en el Estado de Israel.

Otros servicios, por fin, presentan una especie de compromiso entre las fórmulas de las Comisiones del *Civil Service* y las continentales de la función pública, por ejemplo, la Dirección francesa de la función pública. Se pueden citar dos ejemplos de tales compromisos, Grecia y Panamá.

En Grecia se crearon en 1951, en el seno del Ministerio de Coordinación, dos organismos. De una parte, la Dirección General de Organización

Administrativa, que constaba de un servicio de los métodos y un servicio de estudios de los problemas de la administración del personal; de otra parte, unos meses más tarde, el Código de funcionarios, que preveía un Consejo Superior de los servicios públicos, que no es un órgano de representación del personal, sino que está compuesto por altos funcionarios, algunos de los cuales están nombrados con carácter vitalicio y colocados bajo la autoridad directa del primer Ministro. Este Consejo tiene un papel de estudio, sugestión, coordinación y control respecto de las cuestiones generales que interesan a la función pública. Si lo juzga necesario, tiene la posibilidad de convocar mensualmente a los Directores de personal de los Ministerios, lo que no es, después de todo, si se practica realmente, una facultad desdeñable, pues tales Directores son personajes de una cierta importancia.

En Panamá se ha creado en 1955 una Dirección General de la Función Pública. El papel principal corresponde al Director ejecutivo, especialmente en materia de reclutamiento y de clasificación de los empleos. Pero hay también una Oficina de personal de tres miembros (y aquí volvemos a encontrar nuestra trilogía anglosajona) que son nombrados, como el Director, por un período de seis meses.

Esta rápida evocación es, por supuesto, incompleta. La encuesta hecha por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas después de su reunión de París, con cuestionarios dirigidos a numerosos corresponsales extranjeros, no ha permitido recoger informes sobre ciertos países (1), tales como la China y las democracias populares, algunos Dominios (Australia, Africa del Sur, Nueva Zelanda), y algunos otros Estados. En consecuencia, no podemos decir actualmente si tienen o no servicios de la función pública y, en caso de que los tengan, en qué categoría están incluidos.

Pero es preciso mencionar algunos Estados en los que tales servicios están en estudio o en proyecto. Tal es el caso de Italia, en donde una Oficina para la reforma de la Administración ha tenido durante estos últimos años una gran actividad que ha llevado, además, a la creación de una Facultad de Ciencias Administrativas, que parece corresponderse con la Escuela de Administración y el Centro de Altos Estudios Administrativos de Francia.

(1) El resultado de este estudio fué publicado, hace meses, por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: J. J. Ribas, *«Les services de la fonction publique dans le monde»*.

En Portugal, un Comité de Investigaciones sobre la eficacia de la función pública, reunido en 1954, se ha ocupado de la posibilidad de crear estos servicios.

En Turquía, el Ministerio de Hacienda, que se ocupa de las cuestiones de personal en sus aspectos presupuestarios, ha preparado un proyecto en el mismo sentido.

En Egipto había habido en 1954 un acuerdo con las Naciones Unidas para crear un Instituto de Administración Pública en El Cairo, a título de Cooperación Técnica. Igualmente misiones de la O. N. U., a veces con la colaboración de expertos franceses, han trabajado en países como Colombia o Bolivia, en donde tal vez se encuentren en curso de preparación esfuerzos de reforma.

Por último, en 1956, poco después de la reunión en Madrid del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, se creó en la Presidencia del Gobierno español una Secretaría General Técnica, encargada del perfeccionamiento de la Administración. En su seno existe un Gabinete de estudios que juega el papel de una Oficina central de organización y métodos y comprende una sección de «personal». En el activo de este organismo hay ya realizaciones tales como la reforma de la Administración Central del Estado y la unificación de procedimientos en lo que concierne a los exámenes y concursos que dan acceso a la función pública.

Para concluir esta primera parte, podemos decir que estos servicios administrativos de la función pública, con competencia bastante amplia, pueden ser clasificados según tres tipos principales.

Primer tipo: Las *comisiones del Civil Service*, nacidas en los países anglosajones, pero que han ejercido influencia en otros Estados. Presentan dos variantes: La británica, centrada sobre todo en los problemas de selección, y la americana, cuya competencia es mucho más amplia y se orienta hacia un verdadero Ministerio de la función pública, ya que los tres Comisarios del *Civil Service* encabezan, en suma, una verdadera Administración Central especializada en los problemas de personal.

Segundo tipo: *Oficinas de personal* dependientes del Ministerio de Hacienda. No se incluyen en este tipo más que los organismos que gozan de una cierta autonomía, que no son simplemente un servicio, una Subdirección de personal absolutamente jerarquizada como las otras secciones del Ministerio. Pero junto a estas Oficinas de personal, los servicios tradiciona-

les del Ministerio de Hacienda conservan una influencia en materia de función pública que se puede apreciar fácilmente en la vida administrativa francesa. Pero esto es también cierto de la Tesorería británica, de la Oficina del Presupuesto de los Estados Unidos y sin duda de los Departamentos similares de otros muchos países.

Tercer tipo : Tras las Comisiones y las Oficinas dependientes del Ministerio de Hacienda vienen lo que podrían llamarse, aceptando la fórmula francesa, *Direcciones de la Función Pública, ligadas a la Presidencia del Consejo* o, empleando una expresión más amplia, a la Presidencia del Ejecutivo, para tener en cuenta los casos de los regímenes presidenciales. Algunos ejemplos más raros de esta tercera fórmula presentan una ligazón administrativa, no con al Presidencia del Consejo, sino con el Ministerio del Interior.

Junto a estos Servicios generales hay *tres categorías esenciales de servicios especializados* que enumeraremos de nuevo.

De una parte están las *jurisdicciones*. Realmente merecen el nombre de Servicios de la Función Pública con carácter jurisdiccional los verdaderos Tribunales y funcionarios que se encuentran, por ejemplo, en algunos países germánicos. Pero también los Consejos de Estado, en los que el contencioso de los funcionarios acaba por absorber una parte muy grande de la jurisdicción administrativa; su competencia, sin embargo, desborda los problemas de la función pública.

El segundo tipo de servicios especializados son los *Consejos para la representación del personal*. Existen, sobre todo, en Francia, pero unos de los ejemplos más conocidos y ya antiguo es el de los Consejos Whitley, creados en Gran Bretaña en 1919 y que no eran, por lo demás, exclusivos de la función pública, pues en las Empresas privadas se había instituido una fórmula análoga.

Señalemos de paso y a propósito de esta representación del personal, los métodos originales en los que los Sindicatos de funcionarios desempeñan un papel orgánico, directamente, en los problemas de la función pública. Este es el caso del Japón, en donde hay una fórmula de acuerdo de los Sindicatos de Funcionarios, y sobre todo de Noruega, en donde se han firmado auténticas convenciones colectivas entre los Sindicatos de Funcionarios y el Gobierno. Parece que hay fórmulas mixtas en estas cuestiones en Israel.

Un tercer tipo de servicio especializado son los *servicios de recluta-*

miento y formación, del tipo de las Escuelas de Administración. Pero esto no es el tipo único y hay otras fórmulas. En un sentido, y por lo menos por su antigüedad, ya que es la primera realización, se podría decir que la Comisión del Civil Service británico podría considerarse, en gran parte, como un servicio especializado en los problemas de selección.

ESTUDIO DE CUATRO EJEMPLOS CARACTERÍSTICOS

Los dos primeros son servicios administrativos directamente sometidos a la autoridad política. Los otros dos ejemplos son comisiones del *Civil Service* recientemente aparecidas.

a) Un ejemplo europeo es el de Suecia. En Suecia se produjo en 1941 una especie de desdoblamiento del Ministerio de Hacienda; las atribuciones relativas a la función pública se confiaron a un Servicio Civil que en 1950 se erigió en Ministerio independiente llamado Ministerio Civil. Este nuevo departamento se ocupa del conjunto de cuestiones relativas al personal empleado por el Estado, es decir, los sueldos, las pensiones, etc.

b) Segundo ejemplo, el Brasil. Es un ejemplo más exótico y bastante interesante, en primer lugar, por las circunstancias de su institución. En su origen se fusionan dos de las razones antes mencionadas, es decir, la lucha contra la politización de la Administración, de una parte, y la voluntad confusa de realizar una reforma administrativa, de la otra. Un informe publicado por una Comisión, la Comisión Nabuco, en 1936, condujo a la creación del Consejo Federal del Servicio Público Civil. Esto fué una primera aproximación a la institución de un servicio de la función pública, y la fórmula que debía predominar finalmente apareció en 1938, con el Departamento Administrativo del Servicio Público, que los iniciados llaman el DASP, con la manía por las siglas que caracteriza nuestra época. Este Departamento Administrativo del Servicio Público fué creado por un Decreto-ley de 30 de julio de 1938 y tuvo, hasta 1945, un cierto papel.

En 1939 unas de las más importantes realizaciones que se pueden atribuir al activo de este Servicio es la publicación, por Decreto-ley, de un Estatuto de funcionarios públicos civiles de la Unión Brasileña, que exigía un concurso obligatorio de entrada para los titulares.

Otras disposiciones tendían a poner fin a los abusos del «patronato» que había denunciado el informe Nabuco. Este Estatuto de 1939 sufrió al-

gunas modificaciones y fué confirmado finalmente por la Constitución federal de 1946 y más tarde por una ley de 28 de octubre de 1952.

También en 1952 aparecía otra realización debida a la actividad del Servicio, la Escuela Brasileña de Administración Pública, que presenta el interés de ser un Centro Regional de Formación, abierto, no sólo a los brasileños, sino a otros funcionarios o candidatos a funcionarios de los países de la América Latina. Este Centro se realizó con el concurso de las Naciones Unidas.

En el mismo año de 1952 nació la tercera realización: la institución de una Oficina brasileña de consejeros de Administración pública, compuesta de once personalidades y encargada de elaborar un programa de formación de los funcionarios y de mejora de los servicios administrativos.

Digamos algo sobre la estructura de estos servicios. A su cabeza se encuentra un Director general asistido por un Consejero jurídico y un Consejo de Administración del que es Presidente. Este Director general depende directamente del Presidente de la República, y colabora con el Director de personal y los Directores de presupuesto de los distintos Ministerios. Comprende cuatro divisiones principales: presupuesto y organización, personal, selección y perfeccionamiento y, por último, edificios públicos. Cuando se ven las críticas que suscitan en la prensa los proyectos de construcción, adquisición, o demolición de inmuebles administrativos en París se puede decir que esta competencia particular no es, quizá, una mala idea.

Hay también un servicio de documentación y, en los Estados miembros de la Unión, departamentos administrativos del Servicio Público conocidos con el nombre de *Daspinos*.

Habiendo hablado de las realizaciones de este organismo, no insistiremos muy extensamente en sus atribuciones generales. Se interesa en la clasificación de los empleos para dar bases racionales a la fijación de los sueldos y se ocupa también de la selección y formación de los funcionarios. De forma más específica, y correspondiéndose con la actividad de la cuarta división, el Servicio examina los proyectos relativos a la construcción de edificios públicos y a la adquisición de materiales y del equipo necesario.

Desde su creación, y pese a las dificultades y eclipses que ha sufrido en ciertos períodos, este Servicio ha logrado agrupar un cierto número de personalidades, interesadas a la vez con los problemas de la función pública

y de la reforma administrativa, que quieren dotar al país de una Administración pública racional y moderna. Hemos observado de paso algunas de sus realizaciones. Es un ejemplo de sumo interés en un país de la América latina, en donde se mezclan las tradiciones locales y la influencia americana.

Los dos últimos ejemplos anunciados conciernen a nuevas comisiones del *Civil Service* en países muy alejados geográficamente del lugar de origen, ya que se trata del Japón y de Israel. Entre estos dos servicios hay un rasgo común, puesto que se trata de comisiones del *Civil Service*, pero también hay un cierto parecido entre los dos países: uno es completamente nuevo, el Estado de Israel; el otro, el Japón, es un Estado cuyas estructuras generales se han visto sensiblemente modificadas por la guerra y la ocupación.

c) En primer lugar el Japón. El origen está en la situación creada al terminar la guerra. La nueva Constitución de 1946 había previsto la unificación del Estatuto de funcionarios, y la ley sobre la función pública de 1947 implicaba la creación de una Agencia Central para el personal, que se denominó Autoridad Nacional del Personal. Fué instituída en diciembre de 1948 y se inspira muy de cerca en las concepciones americanas. La Autoridad Nacional del Personal comprende, en efecto, tres miembros, cuya independencia tratan de conseguir diversas disposiciones. Está ligada al primer Ministro, pero goza, sin embargo, de una independencia bastante amplia frente al Gobierno.

Las relaciones entre la Autoridad del Personal y los diferentes Ministerios, especialmente los servicios de personal de estos Ministerios, se organizan en el seno de un Consejo Nacional del Personal.

Los tres Comisarios de la Autoridad de Personal, de entre los cuales se elige el Presidente, son designados por el Gabinete con el visto bueno de las dos Cámaras de la Dieta. Esto recuerda el visto bueno del Senado de los Estados Unidos para el nombramiento de algunos altos funcionarios.

No se pueden citar el conjunto de condiciones exigidas. He aquí solo algunos ejemplos: un mínimo de treinta y cinco años, alto valor moral, disposición favorable al Gobierno democrático y a una administración eficaz fundada sobre el principio del mérito, etc. Se prevén también diversos impedimentos: no haber quebrado, no haber sido expulsado por medida disciplinaria, no haber sido condenado a ciertas penas, no haber partici-

pado en la actuación de partidos políticos que tiendan a derribar el Gobierno por la fuerza, etc. Se excluye igualmente a los que en el curso de los últimos cinco años han desempeñado un papel importante en un partido político o se han presentado a las elecciones regionales o nacionales. Por último, los tres Comisarios, como en los Estados Unidos, no pueden pertenecer al mismo partido ni pueden ser diplomados de la misma Universidad, pues se sabe que la solidaridad que nace en los bancos de las Facultades es una cosa importante en la vida de muchos hombres.

El Emperador interviene para certificar el nombramiento y la revocación; se presta juramento y el mandato tiene una duración de cuatro años, renovables. Otra precaución, durante el año que siga a la expiración de sus funciones el Comisario no puede ser nombrado para ningún puesto administrativo público, salvo en el seno de la misma Autoridad de personal.

Por último, a todo este lujo de garantías viene a unirse el prestigio del sueldo, que no puede ser inferior al sueldo global de un Ministro, lo que muestra que el recurso a las gratificaciones se practica en muchos países y que los redactores de la ley han sido prudentes.

La Autoridad de Personal de Japón comprende casi ochocientos agentes, colocados bajo la autoridad de un Director general controlado por el Presidente. Es la Autoridad misma por fin, y esto es también importante desde el punto de vista de la independencia de sus decisiones, la que prepara su propio presupuesto y lo presenta al Gabinete. Si el Gobierno desea introducir modificaciones en este proyecto de presupuesto debe someter sus contrapuestas, directamente, a la Dieta japonesa. Existe, por lo tanto, una independencia bastante amplia de la Autoridad, que debe hacer un informe anual sobre su actividad, dirigido a la vez a la Dieta y al Gobierno.

La competencia de este Organismo es muy amplia: control de los exámenes, clasificación de los empleos, régimen de trabajo, servicio, vacaciones, sanidad, esparcimiento, estadística, documentación, estudios, etc. Sólo queda fuera la reforma administrativa, que se confía a un organismo especializado.

Sus medios de acción son igualmente muy importante. La Autoridad puede dar directamente algunas directrices; puede dirigir recomendaciones a los responsables de los Ministerios; someter sus consejos y prescripciones, no sólo al Gobierno, sino también a la Dieta; hacer estadísticas; nombrar investigadores a los que los servicios deben comunicar todos los

informes necesarios. También aquí se ve que la Administración tiene ciertos puntos comunes en todas partes; hay un cierto particularismo de los servicios que hace caer un telón ante toda personalidad exterior, aunque sea administrativa. Se ha querido intentar levantar este púdico velo en provecho de los investigadores de la Autoridad.

Por último, esta Autoridad puede intervenir directamente en la gestión, al menos en ciertos casos. En particular algunas reclamaciones de personal, relativas a sueldos y convenciones de trabajo, pueden ser sometidas directamente a la Autoridad por el funcionario que se cree perjudicado y, a la inversa, la Autoridad puede provocar la apertura de un procedimiento disciplinario, si ha tenido ocasión de apreciar una falta en el servicio.

d) Último ejemplo, Israel. Evidentemente este es un caso bastante original, puesto que se trata de un Estado de reciente creación, en donde se ha establecido una organización centralizada de la gestión de personal de manera casi simultánea con el reclutamiento de los primeros funcionarios. Estas realizaciones se han hecho con el concurso de expertos de las Naciones Unidas y de especialistas americanos.

En 1949 hay que señalar una primera ley sobre el reclutamiento de funcionarios y un acuerdo entre el Gobierno y el principal sindicato, la Unión de Funcionarios. El Estatuto de funcionarios está sometido al Parlamento, pero hace dos años todavía no se había votado de forma definitiva. Sin embargo, desde 1950, se ha creado una Comisión del *Civil Service* ligada al primer Ministro. Esta Comisión ha heredado un cierto número de competencias antes dispersas y particularmente las que correspondían al Ministerio de Hacienda en materia de función pública.

La Comisión del *Civil Service* ha podido reclutar por sí misma una parte de los agentes cuyos Estatutos preparaba y cuya carrera administrativa había de supervisar. Su sede está en Jerusalén y está dirigida por un Comisario del *Civil Service*, asistido por una Oficina consultiva, integrada por los Directores generales de algunos Ministerios. Emplea entre ochenta y cien agentes en diversas cuestiones: organización de métodos, movimiento de personal, reclutamiento, etc., y se ocupa de unos treinta mil funcionarios, con dos oficinas, que son una especie de servicios exteriores, en Tel-Aviv y Haifa.

Su competencia es muy amplia, con la reserva de obtener el acuerdo

del Gobierno para todas las decisiones que afecten de alguna forma a la política general. Ha creado diversos organismos especializados, en particular una Comisión Especial de Salarios en 1954 y con anterioridad una Oficina Pública de exámenes para el ascenso a grados superiores.

Es necesario señalar el desarrollo de los servicios de formación profesional para los funcionarios; se trata, en efecto, de un período de reclutamiento intensivo para la constitución de nuevos cuadros. Hay también un servicio de organización y métodos, y Comités de reclamaciones encargados de los asuntos disciplinarios.

CONCLUSIÓN.

Podemos concluir ahora con algunas observaciones sobre el sentido de la evolución y la utilidad de los servicios.

1.º En primer lugar, el sentido de la evolución.

Es preciso constatar, en primer lugar, *la extensión progresiva de estos servicios* a las distintas partes del mundo. Estos servicios de la función pública aparecen primero en los viejos países industriales y en la hora actual numerosos Estados, jóvenes y nuevos, han recurrido a ellos porque tienen conciencia de la importancia de una Administración de un firme valor técnico y moral.

Segunda observación, este desarrollo de los servicios de la función pública ha ido acompañado por una *ampliación de las atribuciones*. En su origen, con la Comisión inglesa del *Civil Service*, se trataba esencialmente de un reclutamiento que estuviera fundado, más sobre el mérito que sobre el valor político. Ahora, los cuatro ejemplos que acabamos de estudiar muestran que se trata también de formación profesional, de reforma administrativa, de unificación de los estatutos, de gestión directa en algunos casos, de documentación, etc.

Tercera observación sobre el sentido de la evolución, *la diversidad de estructuras se ha acentuado*. Las tres o cuatro primeras realizaciones eran todas comisiones del *Civil Service*, con algunas variantes, pero sobre un mismo esquema: tres altas personalidades independientes dirigiendo un número bastante limitado de personal subalterno. Después de 1918 hemos visto aparecer servicios más administrativos, con variable ensamblajes ministeriales o presidenciales. Desde 1948 se ha producido en al-

gunos países una contraofensiva de la fórmula inicial: *comisión del Civil Service*.

Los dos tipos de fórmulas tienen sus inconvenientes y sus ventajas. Las comisiones tienen, por lo general, más independencia y garantizan más fácilmente un buen reclutamiento. La unión con la Presidencia del Consejo, fórmula francesa, permite tal vez una visión más objetiva del conjunto de problemas, pero a veces, como confiesan los mismos dirigentes de estos servicios, no tienen la posibilidad ni la influencia suficiente para hacer triunfar sus opiniones y deben ceder cuando se produce un acuerdo entre un Ministerio técnico y el Ministerio financiero.

Por el contrario, la tercera fórmula, unión con el Ministerio de Hacienda, proporciona una visión más estrecha a causa de la preocupación normal por la economía, pero más autoridad para hacer adoptar sus opiniones a los otros Ministerios y también para controlar, a través del presupuesto, la aplicación de los principios adoptados.

2.ª. Segunda serie de observaciones finales sobre la *utilidad de los servicios*.

Es esta la cuestión más delicada y es necesario matizar la respuesta en dos proposiciones distintas.

De una parte, *el interés teórico de la fórmula es cierto* y además no es sólo teórico. Si no existiese, no veríamos a tantos y tan diferentes países crear estos organismos, en todas las altitudes y bajo todos los regímenes.

Todos han reconocido la necesidad de coordinar unos cuerpos de funcionarios cada vez más numerosos, y puede admitirse que se impone en todos los países una política permanente de la función pública y que el mejor método de realizar esta política es el de especializar, por lo menos, un organismo en esta tarea.

El mismo problema se presentará, tal vez, mañana para las organizaciones internacionales o, al menos, para las organizaciones europeas, por ejemplo, en un plano regional. Sería útil coordinar y equiparar los estatutos de sus funcionarios internacionales.

Pero, de otra parte, *la eficacia práctica de estos servicios es variable* y depende de diversos factores. En primer lugar, la fórmula escogida, menos por sí misma que por su adaptación a los problemas peculiares de cada país. Es necesario tener en cuenta las condiciones locales: tradiciones ad-

ministrativas, poder respectivo de los grandes Departamentos ministeriales, estabilidad política, etc.

Como hemos visto, intervienen también otras circunstancias más accidentales: la ocupación a continuación de una guerra, la elección de unos u otros expertos extranjeros que, naturalmente, tienen tendencia a servirse de los ejemplos que conocen bien, es decir, de la organización de sus países de origen, y transponerla bastante directamente al país que los ha llamado.

Se puede desear, a este propósito (este es un inciso que me parece necesario), que Francia no olvide este modo de influencia que consiste en enviar altos funcionarios en misiones de cooperación, sea mediante acuerdos bilaterales, sea encuadrados en el servicio de asistencia técnica de las Naciones Unidas.

En el momento en que la entrada en los servicios públicos de calculadoras electrónicas y otras conquistas de la automatización va a transformar, poco a poco, ciertos aspectos de la actividad administrativa, entre los cuales se encuentran justamente ciertas tareas de la gestión del personal, creemos que el interés de los servicios de la función pública está en prever y preparar las necesarias adaptaciones. Hay en ello un esfuerzo de reflexión e imaginación, que todavía en la actualidad no se hace en suficiente medida.

Pero estos servicios, bien entendido, no bastan por sí solos para dotar a un país de una buena Administración; ya sería bastante que contribuyeran a ello. Si es así, estos servicios de la función pública justifican la paradoja a la que estamos, sin duda, habituados, pero que el gran público ignora: un servicio administrativo más, que espera lograr hacer economías para el Estado, empleando algunos funcionarios más para ocuparse, no de los administrados, sino de los otros funcionarios.

(Trad. F. RUBIO-LLORENTE.)

