

TENDENCIAS RECIENTES EN EL GOBIERNO CENTRAL BRITANICO

Por reciente entiendo la época posterior a 1914-1918. Aunque todavía está por escribirse la historia de la Administración del siglo XIX, mi impresión es de que tras los grandes cambios acaecidos entre el período que va de 1780 a 1870 el organismo administrativo permaneció siendo fundamentalmente igual hasta los trastornos de la primera guerra mundial. El gran programa social del Gobierno de Lord Asquith, especialmente el establecimiento de la Comisión del seguro de sanidad nacional al implicar la creación conjunta de empleados públicos de una variedad de otros departamentos ministeriales, pudiera haber sido una señal del aspecto que iban a tomar las cosas. Pero fué la guerra y el cambio de actitud producido por la misma frente a la actividad del gobierno lo que originó la mayor alteración en la estructura del Gobierno británico.

Los rasgos predominantes del período siguiente a 1918 son de sobra conocidos para que haga falta extenderse muy ampliamente acerca de esto. Uno de ellos ha sido, sin duda, el gran aumento de las funciones del Gobierno central. Ese aumento puede indicarlo la comparación del número de empleados públicos existentes en 1914 y el actual: 270.000 frente a más de un millón, a la del número de departamentos ministeriales: 17 frente a 24, o por términos tan pintorescos cuales «el Estado benéfico» o «desde la cuna hasta el sepulcro».

Probablemente haya sido tan importante como el aumento del número de funciones la variación ocurrida en el carácter de estas mismas; en lo cual hay que considerar tres aspectos:

1.º La distinción entre las esferas pública y privada de la actividad se ha ido haciendo cada vez más imprecisa. En nuestros

días se cuenta con que los ministros y sus funcionarios están constantemente preparados para actuar en cualquier materia que atañe al interés público. No se considera como una defensa contra la censura de su inacción el decir que no están facultados para ello, o que aquéllos piensen que no es empresa suya. Lo mismo pueden decir que es o no empresa suya el pedir los poderes necesarios o que tienen que hacerlo tarea propia suya.

2.º Con este cambio ha coincidido otro en la actitud del público frente al individuo y frente al Gobierno. A pesar de la gran cantidad de discursos acerca de la libertad personal hay indudablemente una extensa masa de opinión predispuesta a aceptar «el interés público» como justificación de cualquier decisión oficial que atañe adversamente a lo individual. Ello es especialmente exacto hasta en las decisiones referentes a la tierra y a la propiedad. En otras cosas, por ejemplo en los soldados o en la atención a la ancianidad y a la pobreza, lo particular es hoy más probable que se convierta para un Ministerio en objeto de protección pública que en los años anteriores a 1914. Pero el tamaño de todo el organismo y la amplia extensión de la actuación oficial ha hecho más difícil el mantener las situaciones particulares, e indudablemente en ello hay un factor de fatalismo en la actitud pública. La reputación del funcionario público es tal que, a pesar de todo esto, ha permanecido siendo un hombre corriente y, en conjunto, muy considerado por los particulares que con él tratan.

3.º Finalmente, aunque ha habido una ampliación de los objetivos de la política gubernamental, también ha habido una intensa tendencia de los Departamentos centrales en asumir tareas que implican relaciones con un gran número de individuos de todo el país. Hasta 1909 el patrón de la administración británica era completamente sencillo. Whitehall se ocupaba de las grandes decisiones de la política nacional, principalmente de la defensa nacional, de asuntos del Imperio y exteriores, y de Hacienda, y las autoridades locales atendían a los servicios administrativos locales. Pocos ciudadanos tenían relaciones directas con el Gobierno central, no siendo el breve instante de comprar sellos en las oficinas de Correos. Hasta las fuerzas armadas eran bastante exiguas. Los negociados de rentas públicas y de la renta de aduanas e impuesto de consumos, pero el número de contribuyentes por impuesto sobre la renta era pequeño, como lo era el que se relacionaba con aduanas y consumos. En cuanto al resto,

existía la Inspección de Educación y la de la ley de pobres del negociado de la Administración local. Pero fuera del encuentro con los carteros, la mayor parte de los ciudadanos no tenía contacto alguno con un funcionario público.

Pero el plan con arreglo a la ley de 1908, referente a las pensiones de vejez a los no contribuyentes y las de seguro de paro y sanitario después de 1911 significaron un importante cambio. Las oficinas locales del negociado de Aduanas y consumos manejaron cerca de un millón de casos de pensiones de vejez en 1914. Más importante fué el establecimiento de una red enteramente nueva de bolsas locales de trabajo por el Ministerio de Comercio (Board of Trade) entre 1912 y 1914. En 1914 había bolsas de trabajo en la mayor parte de los pueblos, y sus encargados eran funcionarios públicos y no empleados de la administración local. Aun así, al estallar la guerra en 1914, los funcionarios públicos todavía estaban casi enteramente confinados en Whitehall, excluyendo nuevamente el Cuerpo de Correos.

El desarrollo de un amplio plan nacional de seguros sociales, el traspaso de los subsidios de las autoridades locales de la ley de pobres a un negociado central, el desenvolvimiento de políticas tales como la fiscalización de la implantación de industrias, el servicio asesor agrícola, sin mencionar los planes del antiguo racionamiento de la nueva distribución material fué cambiando todo esto. Ahora un número crecidísimo de funcionarios públicos actúan por todo el país en las oficinas locales, y la mayor parte de los ciudadanos probablemente tengan relaciones más directas con los funcionarios del Estado que con los de la Administración local. El Ministerio de pensiones y de seguro nacional, por ejemplo, tiene ahora 907 oficinas locales y 58 en contacto todo el tiempo con el público y 147 menos horas. Solamente unos 1.500 de su plantilla total de alrededor de 38.000 se encuentran en las oficinas centrales. Unos 26.000 se hallan repartidos por la organización regional del Ministerio. Las fuerzas armadas no fueron mucho tiempo exiguas y voluntarias —unos 300.000 jóvenes se registraban cada año y se llamaba a filas la mitad—. La oficina local de Correos dejó de ser un lugar donde se entraba a comprar un sello o a enviar un telegrama; mucha gente va allí ahora por sus pensiones o subsidios familiares. Aun donde una autoridad local sea la primariamente ejecutiva, Whitehall puede tener que intervenir

en muchos asuntos locales, bien porque puedan atañer al derecho de apelación al Ministro o porque muchas decisiones locales requieran la previa aprobación del Ministro para llegar a ser eficaces. Por ejemplo, el Ministro de Alojamiento y Administración local y sus negociados toman por sí mismos las decisiones acerca de la utilización de esta o aquella parcela de terreno en Newcastle, Oxford, Torquay y cualesquiera otros pueblos de Inglaterra. Finalmente merece notarse el creciente número de asuntos en que un Ministerio ha de hacer nombramientos para cargos locales, por ejemplo, para negociados de hospitales regionales, comisiones regidoras de hospitales, nuevas corporaciones para el desenvolvimiento de los pueblos. Aquí ya no es meramente capacidad de dirección y de manejo de la política general lo que se exige del ministro y de sus más caracterizados asesores, sino un conocimiento local detallado, si han de cumplir eficazmente sus funciones.

¿Qué repercusión han producido estas funciones acrecentadas y estos cambios en su carácter sobre la estructura y la actividad de la administración británica? Evidentemente, muy grande. Me propongo dividir en solamente cuatro las consecuencias principales y los problemas que han originado. Lo haré con los siguientes encabezamientos:

1. Aumento de volumen y número de Departamentos.
2. Desenvolvimiento de muchas clases nuevas de funcionarios públicos, especialmente en el terreno científico y profesional.
3. Mayor cuidado de su preparación y reclutamiento y estudio del mecanismo gubernamental.
4. Cambios en las relaciones entre los ministros y funcionarios públicos, por una parte, y entre el Parlamento y el público, por la otra.

Unas palabras sobre cada uno.

I. AUMENTO DE VOLUMEN Y NÚMERO DE DEPARTAMENTOS

En 1914 el Departamento de Correos y los negociados de Aduanas y Consumos y de Rentas públicas eran los predominantes.

TENDENCIAS RECIENTES EN EL GOBIERNO CENTRAL BRITÁNICO

Aun ahora, como demuestra el cuadro siguiente, cuentan con más de la mitad del número total de funcionarios públicos no pertenecientes al sector industrial:

	1914	1955
Cuerpo de Correos	209.000	248.000
Aduanas y Consumos	10.300	15.000
Rentas Públicas	9.700	52.000
	229.000	315.000
Otros Departamentos	41.000	320.000
	270.000	635.000

Estos tres Departamentos son ampliamente ejecutivos y tienen que tomar pocas decisiones políticas importantes. Los demás Departamentos han crecido considerablemente en volumen. El de Asuntos Exteriores («Foreing Office») ha aumentado de 190 a 5.710; el de la Tesorería, de 140 a 1.300; el de Asuntos Coloniales, de 190 a 1.600; el del Interior («Home Office»), de 770 a 3.740, para nombrar a los cuatro Departamentos de política general. Otro medio de computación es comparar el número de los componentes del cuerpo administrativo antes y ahora; desde menos de 500 hasta cerca de 3.500.

Como consecuencia, algunos problemas que ya existían con cierta extensión en 1914 se hicieron más acentuados:

1. Hubo de realizarse un ajuste mayor en el sistema de Gabinete.
2. La pirámide administrativa ministerial se hizo más elevada y extensa.
3. Los ministerios adquirieron mayor independencia.
4. Los ministros y sus asesores más caracterizados quedaron sometidos a un mayor esfuerzo.

1. Cambios en el sistema de Gabinete

En 1914 el Gabinete trabajaba de manera muy semejante a como lo hacía cincuenta y posiblemente cien años antes. La mayor parte de los ministros eran miembros de él, el procedimiento no estaba apenas regulado, era caprichoso y sólo eventualmente se utilizaban comisiones para asuntos especiales. Una propuesta de un número importante de ministros que no tuvieran a su cargo Departamentos de interés no hubiera sido acogida favorablemente en 1914. Hubiérase considerado contrario a las exigencias de la doctrina de la responsabilidad colectiva. La existencia de un Secretariado y la circulación de minutas impresas hubieran sido consideradas como destructoras de las exigencias del secreto del Gabinete. Pero aunque hoy los jefes de los tres Departamentos fundamentalmente administrativos y de tan importantes Ministerios como los de Sanidad, Combustible y Abastecimientos y Transportes pueden ser excluidos del pleno consejo; sin embargo, la presencia de un funcionario jefe y de uno o dos de sus auxiliares es bien acogida, y nadie puede imaginarse cómo funcionaría el sistema si no se remitieran a los ministros para su lectura el orden del día, documentos y notas. Además, iba apareciendo la posibilidad de que surgiera una jerarquía formal entre los ministros: un diputado Primer ministro y dos o tres más de quien se sabe que tienen poderes especiales para coordinar a los demás. Siempre ha habido algunos ministros en el Gabinete de más importancia que los demás, cosa que ciertamente ocurría en toda comisión. Hay intentos recientes para formalizar esto que son significativos. La exclusión del Gabinete tendría hoy menos significación que la que hubiera tenido en 1914 por la utilización de las comisiones permanentes. Todos los ministros, estén o no en el Gabinete, pueden ser miembros de una o más comisiones permanentes de Gabinete en que se formula gran parte de la política de Gobierno, y los ministros no pertenecientes a Gabinete, y a cuyos Departamentos atañe algún aspecto de la orden de día de éste, siempre son invitados a concurrir. Con todo, no todos los ministros tienen voz efectiva en la formulación de la política general del Gobierno, y el sistema actual no carece de desventajas.

2. *La pirámide departamental*

Dentro de los departamentos principales por lo menos se ha introducido una nueva clase, y a veces dos, en orden al mando, precisamente dentro de la esfera administrativa, y el mismo orden de cosas ha venido ocurriendo en las categorías de esfera ejecutiva y de la del personal de oficinas. La línea jerárquica de autoridades es ahora más bien larga. La estructura de las plantillas se ha complicado de diversas maneras; hay más oficiales en cada escala y más especialistas que acomodar en ellas. En vez de un Departamento, que era un reducido círculo íntimo, como, por ejemplo, los de la Tesorería y el «Foreing Office» en 1914, hay ahora con mucha frecuencia una amplia organización de escalones.

Difícil es averiguar por entero qué efecto ha producido todo esto en el grado de responsabilidad concerniente a las diferentes escalas. Se habla mucho estos días de responsabilidad delegada, y la primera impresión de la misma es que decisiones que antes hubieran sido adoptadas por el escalón más elevado hoy las dispone un funcionario de rango muy inferior. La controversia Morant-Sadles de 1903, que promovió la publicación de un número de notas y documentos departamentales, puso de manifiesto que el ministro (el de Educación) se había ocupado de una gran cantidad de detalles, aun hasta en materias de personal, relativamente insignificantes. Hoy ningún ministro, ni siquiera su secretario permanente encontraría posiblemente tiempo para ocuparse de tales materias ínfimas. Esta y otras evidencias parecen indicar un grado mucho mayor hoy día de delegación.

3. *Mayor interdependencia departamental*

En comparación con esto es evidentemente patente que la mayor extensión y complejidad del gobierno ha causado más decisiones para tener un factor de problemas, y, por consiguiente, para tener que emplear más funcionarios de superior categoría que antes. En 1914 los Departamentos eran muy independientes entre sí. Existía, por supuesto, la Tesorería, con ciertas facultades de fiscalización hacendística, y el Gabinete para decisiones de im-

portancia atañentes a los diversos departamentos. Pero resultaba que la mayor parte de las decisiones departamentales podían adoptarse sin tener muy en cuenta el que estuvieran actuando o correspondiesen a otros Departamentos. Esto lo han modificado algunos factores. Entre otras cosas, cuanto más extensos los poderes del Gobierno, tanto más probable es que se excedan y más ocasiones hay para que un funcionario de un Departamento realice cosas que puedan atañer a tareas de otro u otros Departamentos. Probablemente ha tenido más importancia la creciente presión sobre la política general de los asuntos económicos y sociales y de la defensa nacional. Hoy rara vez basta con que aparezca que un acto particular es bueno en sí mismo; hay que demostrar que forma parte de lo que corrientemente se llama política coordinada. Aunque en ello apenas hay o no hay ningún propósito de un plan central en el sentido del plan quinquenal ruso, indudablemente, la idea de acomodar las actuaciones del Gobierno a una política central o patrón único es ahora mucho más extensamente aceptada que lo hubiera sido en 1914 o aun en 1939. Es posible hacer ver que todo acto de gobierno atañe a algún otro y que éste, a su vez, repercute sobre otro, y así sucesivamente. De este modo, una decisión que modifique la cuota del subsidio por alojamiento municipal puede ocurrir que tenga una relación importante con la vida económica británica y constituir un peligro para la defensa de ésta en caso de guerra. Mi impresión es que las «repercusiones» se encuentran más difundidas y son más seriamente consideradas ahora que lo eran en 1914 o más que en el período entre las dos guerras. Siendo esto así, puede significar que una porción de decisiones que antes podían adoptarse sin inconveniente en el escalón principal, pueden hoy hallar su curso en la carpeta de un secretario ayudante u otro funcionario cualquiera de jerarquía superior. Al menos significa que a un funcionario puede serle imposible tomar una decisión por sí mismo —ha de inspeccionar rápidamente los pareceres y participaciones de otros muchos funcionarios— dentro y fuera de su Departamento. El proceso de adoptar decisiones se ha hecho muy complicado.

De este modo es como seguramente se ve en función de un Departamento entero en el proceso total de la administración gubernamental. El desarrollo de las comisiones de Gabinete no es meramente un medio para excluir de éste algunos ministros, pues en realidad aquéllas continuarían aumentando aun cuando todos los

ministros estuvieran incluidos en el Gabinete. Son en gran medida un signo de la tendencia moderna a la acción coordinada. Lo mismo, precisamente, ocurre en la gran cantidad de comisiones oficiales interdepartamentales en todas las escalas. Un ministro y sus funcionarios principales ya no son los únicos dueños de su Departamento a los que preocupan poco los demás Departamentos; forman parte (a menudo una pequeña parte) de un sistema total gubernamental de adopción de decisiones. Desde 1939 las decisiones departamentales tienen que ser mucho más interdepartamentales, probablemente como lo eran con anterioridad a esa fecha. La necesidad de una constante discusión interdepartamental retarda el sistema gubernamental. Las decisiones de un comité, y hasta las comisiones de funcionarios son mucho más lentas en lograr una decisión que si el asunto estuviera sometido a un Departamento o a una persona. Creo que los Departamentos no han perdido meramente algo de su autonomía, sino algo de su discrecionalidad administrativa y de su responsabilidad. El efecto que esto precisamente haya producido en la obra de gobierno y en la delegación de responsabilidad en los escalones inferiores de la Administración no soy yo quien está en situación de decirlo.

4. *Tensión en los ministros y en los funcionarios principales*

Un número cada vez más grande de decisiones, una necesidad cada vez más creciente de Juntas y de Comisiones interdepartamentales y un número cada vez mayor de Departamentos con que tratar, todo ello significa una gran tensión para quienes se encuentran al frente de los Departamentos del Gobierno. No a todos los Departamentos les concierne por igual, pero la mayor parte están sometidos a un gran esfuerzo. Si la gente supiera lo que ello implica pocos enviarían la situación de los demás ministros y de sus funcionarios principales. La tarea ha de ser probablemente para ellos más extraña y, por tanto, más difícil. Tienen la responsabilidad definitiva de sus decisiones y han de arrostrar la crítica pública. Pero también tiene su tiempo otras muchas exigencias; asistir a la Cámara de los Comunes y hablar en ocasiones públicas de toda clase. Se encuentra constantemente bajo la mirada pública, con la posibilidad de que una declaración suya pueda provocar una publicidad difundidísima. Por otra parte, en el sis-

tema británico de Gobierno, al menos, se produce una pausa cada seis o menos años, cuando éste y su partido quedan derrotados en las elecciones generales. Supongo que después de diez años en el cargo (incluyendo los años del Gobierno nacional de Churchill) algunos de los ministros laboristas que cesaron en 1951 no encontraron su desastre tan totalmente desagradable. Por otra parte, el funcionario público continúa siempre en su cargo, o, por lo menos, hasta sus sesenta años aproximadamente. Un cambio de Gobierno les acarrea únicamente problemas y trabajo. ¿No se habrá llegado al límite de tensión a que pueden exponerse ministros y altos funcionarios públicos? Quizá la reacción surgida hace pocos años contra el extenso alcance de la intervención del Gobierno y de su interferencia en toda clase de asuntos económicos y sociales haya sido favorecida por el cansancio de los llamados a administrar tan vasto organismo.

II. AUMENTO DEL NÚMERO DE LOS FUNCIONARIOS CIENTÍFICOS, PROFESIONALES Y TÉCNICOS

Los abogados, doctores, ingenieros y arquitectos vienen siendo empleados desde hace tiempo en la administración civil. Pero en los últimos tiempos se ha provocado la introducción de un gran número de personal científico, normalmente empleado en la investigación pura, y entre ellos algunos especializados como economistas y personal estadístico. La plantilla del personal profesional científico y técnico asciende en este momento a 75.000.

Este desenvolvimiento ha promovido algunos problemas de los que sólo dispongo de espacio para referirme muy brevemente a dos:

1.º ¿Cuáles han de ser las relaciones entre la administración y los científicos y técnicos? La respuesta, en general, es que éstos han de ocupar puestos subordinados y no de dirección administrativa. A este respecto es digno de notar que sólo raras veces ingresa un científico titulado en la escala administrativa. En la lista de candidatos ingresados en 1954 uno solo de cada cincuenta y uno (si se excluyen los tres matemáticos) tenía una apariencia de ciencias en su grado universitario. Desgraciadamente no hay estudios particulares aptos para los puestos correspondientes de la escala administrativa y de la escala científica y técnica en un Departa-

mento para el que sea necesario un alto grado de conocimientos científicos, como, por ejemplo, el Ministerio de Abastecimientos, y los Departamentos de Servicios.

2.º El segundo problema importante es: ¿Puede la Administración civil proporcionar un ambiente adecuado al científico? En un tiempo sospecho que la respuesta hubiera sido negativa, pero ahora estoy mucho menos seguro, aun cuando creo que el mejor ambiente es aún el que procura una Universidad importante. Sea la tarea del científico la investigación pura o la aplicada, la posición especial obtenida por el Departamento de investigación científica e industrial y sus variadas oficinas o establecimientos, como por ejemplo, el «Building Research Station», les permite, en cuanto a esto concierne, una libertad e independencia considerables. También hoy los científicos al servicio del Gobierno tienen una libertad mucho más grande que las demás clases de funcionarios para publicar documentos dando a conocer los resultados de sus investigaciones y experiencias, excepto cuando su publicación fuera en daño del interés nacional. Se considera que su plantilla habrá de moverse entre las Universidades y el Gobierno y los arreglos pertinentes al sueldo pueden concertarse de común acuerdo.

III. RECLUTAMIENTO, PREPARACIÓN Y MECANISMO GUBERNAMENTAL

El funcionariado público en nuestros días es tan grande y complejo que he de limitar mis observaciones en esta sección fundamentalmente a la escala administrativa y a las facultades más elevadas de la estructura del Gobierno.

Durante el período comprendido entre las dos guerras se dieron algunas críticas del personal administrativo. Se decía que los métodos de su reclutamiento favorecían grandemente a una particular clase social (educada en las bien conocidas «public schools» y en Oxford y Cambridge) y que apenas se atendía o no se miraba la personalidad o la aptitud administrativa de los candidatos. También se decía que el funcionariado público constituía un sistema rígido de casta y que se hacía indebidamente difícil, por ejemplo, el que el personal de oficinas del sector ejecutivo ascendiese a la función administrativa. Finalmente, se decía que no

sólo el examen previo de ingreso no favorecía a determinadas materias que se sabía tenían un valor especial para la administración (generalmente las ciencias sociales), sino que tampoco se hacía nada para proporcionar una preparación adecuada después de ingresar en la función.

Estas críticas no fueron admitidas como válidas por igual, pero en ellas había lo suficiente para suscitar en el Gobierno el deseo de introducir algunos cambios, especialmente en cada uno de los casos en los que había otras razones presentes para hacer modificaciones. En particular los problemas singulares de los años inmediatamente siguientes a 1945 requirieron medidas especiales. Las principales modificaciones introducidas por ese tiempo fueron:

- a) La ampliación de los métodos de selección anteriores a la guerra.
- b) La reserva de una proporción de las nuevas vacantes anuales en la función administrativa para concurso restringido dentro de los funcionarios civiles.
- c) La aceptación de la necesidad de una preparación formal.
- d) El desarrollo de la «O. & M.» (Organización y Métodos).

Unas palabras sobre cada una de ellas:

a) *Métodos de selección*

Los exámenes anteriores a la guerra para el ingreso en la escala administrativa se basaban en las recomendaciones de la Comisión Leathes de 1916-1917. En 1939 los candidatos podían obtener 1.300 puntos, de los que 300 habían de obtenerse en una entrevista y el resto por ejercicios escritos. Se admitía que en algunos casos los exámenes, por conceder mayor importancia a dos ejercicios escritos, permitían que aprobasen candidatos carentes de las cualidades personales requeridas en un buen administrador. Un estudio acerca de los reclutados durante el período 1905-1939 dieron base para juzgar que un 15 por 100 se malograban porque, aun teniendo oportunidad, no fueron capaces de ascender a la categoría de jefes. Cualquiera que fuera el método de se-

lección, no obstante, estaban destinados al fracaso, y en manera alguna es seguro que parte de ese 15 por 100 fuera debido a lo inadecuado de la entrevista. Se sabe, sin embargo, que de los 493 que aprobaron en el período comprendido entre las dos guerras cuatro obtuvieron menos de 100 puntos en la entrevista.

Había otras dos razones para introducir modificaciones. En primer lugar, la creciente concurrencia entre negocios e industria por lograr graduados significaba que la administración civil no estaba en condiciones de tener un único examen anual, cuyos resultados sólo serían conocidos en el otoño siguiente. La industria tenía métodos más rápidos y sencillos. Y en segundo lugar, habría de ser difícil, si no imposible, el iniciar inmediatamente el sistema de examen anterior a la guerra por hallarse trastornada o interrumpida por el servicio militar la educación universitaria de la mayoría de los candidatos.

La solución fué el establecimiento de la Junta de Selección de Administración Civil (C. I. S. S. B.: «Civil Service Selection Board») para gestionar que pudiese convocarse una entrevista amplia para juzgar al aspirante, tanto individualmente como formando parte de un grupo. Se decidió que el candidato fuese considerado en todos los aspectos apto para ser nombrado; debía juzgársele capaz de ascender por lo menos al rango de segundo secretario, es decir, al grado inmediatamente superior al de jefe. Aunque proyectada originariamente para tres años solamente, la C. I. S. S. B. y el método de ingreso sobreentendido por ese término aún continúan.

La C. I. S. S. B. es asesora y no tiene facultades para aceptar o rechazar candidatos. Esto compete a la Junta final de selección de la Comisión de Administración civil. El juicio de la C. I. S. S. B., en cuanto a la aptitud de un candidato, se basa en la evidencia de cuatro fuentes: a) Una historia de los datos personales del candidato (edad, escuela, etc.), los informes de sus calificadores y los resultados de su examen de habilitación (esto para acreditar sus habilidades naturales y la calidad de su inteligencia, más bien que las dotes de su educación). b) Pruebas psicológicas (pruebas de inteligencia y de ideación). c) Pruebas orales y escritas basadas en problemas extensamente análogos a los propios de la labor administrativa. d) Entrevistas con el observador, el psicólogo y el presidente correspondientes al grupo del candidato. Se contienen detalles acerca del sistema en un memorándum publicado por la Co-

misión de Administración civil en 1951. Se emplean en el procedimiento unos tres días.

En 1948, a los candidatos ajenos a la escala administrativa se les dió a escoger los métodos de impreso. En este año se reanudó el concurso normal libre. Tres cuartas partes del número de vacantes fueron cubiertas por el método I (en general el sistema de examen anterior a la guerra) y sólo una cuarta parte por el método II (semejante al sistema que se acaba de describir).

Hasta 1952 la proporción para ser admitidos por el método II ha sido aumentado y puede seguir siéndolo hasta en un 50 por 100. Durante el año que terminó el 31 de marzo de 1955, la proporción fué como sigue:

	Número de solicitudes	Número de examinados	Número de declarados aptos	Proporción de declarados aptos
Método I	430	231	40	62 %
Método II	399	379	25	38 %

(Fuente: LXXXIX informe de la Comisión de Administración civil, 1955.)

El reclutamiento para Asuntos Exteriores («Foreign Service») continuó basándose en el método II.

La existencia de dos métodos de ingreso al mismo tiempo procura la oportunidad de comparar sus correspondientes ventajas y desventajas. Es proyecto de la Tesorería y de la Comisión de Administración el realizarlo una vez transcurridos diez años de experiencia, es decir, después que hayan tenido lugar los exámenes de 1957. En este momento, por tanto, el juicio ha de quedar en suspenso. El Comité de Investigación del Presupuesto intervino en 1947-48 en la organización y en la labor de la Comisión de Administración civil y prestó especial atención a la C. I. S. S. B. En general el Comité aprobó lo hecho, pero opinó que debían ser reducidos los gastos. (Durante el período 1945-50 el gasto por término medio por candidato fué de 26 libras, 3 chelines y 7 peniques para la C. I. S. S. B., y de unas 3 libras y 10 chelines para los demás elementos del procedimiento de reelección; unas 30 libras en total por candidato.)

La preocupación corriente, sin embargo, no versaba sobre si

se escogían los mejores candidatos, sino si habría de haber suficientes candidatos adecuados. Hasta cierto punto este problema se puso de manifiesto tan pronto como el reclutamiento comenzó de nuevo en 1945. La C. I. S. S. B. y la Junta de selección final comenzaron con un sistema de puntuación convenido en el que el máximo de calificación total eran 300 puntos, y su intención originaria era recomendar solamente aquellos candidatos a los que la Junta de selección final hubiese otorgado 240 o más puntos. Pero cuando se advirtió claramente que no podrían cubrirse todas las vacantes si se persistía en ese tipo para la aprobación, la puntuación se redujo, primero en noviembre de 1947, a 235, y después, en mayo de 1948, a 230, con efectos retroactivos. Unos doscientos candidatos, que de otro modo no hubiesen sido elegidos, fueron aprobados como resultado de tal modificación.

A pesar del notable incremento del número de estudiantes en las Universidades, el de candidatos aprobados en el concurso libre para la escala administrativa en los últimos años ha sido escasamente suficiente para cubrir las vacantes, y en 1955 fué muy inferior el número requerido. El siguiente cuadro (1) es revelador:

AÑOS	Número de vacantes	Número de solicitudes	Número de declarados aptos
1936.....	50	284	64
1937.....	48	352	62
1938.....	50	389	75
1951 aproximadamente...	60	718	75
1952 *	60	651	63
1953 *	50	654	56
1954 *	50	655	53
1955 *	50	474	31

Quizá más importante que la cuestión de los meros números es la inquietud acerca de la calidad de los reclutados. En algunos sectores de la administración civil existe la sensación de que la función no atrae en una proporción suficiente a los graduados de primerísima categoría, y que, por tanto, será muy difícil, si no imposible, encontrar gente de calibre conveniente para cubrir en rea-

(1) Informe de la *Royal Commission*, 1953-1955 (Cmd. 9613), págs. 93.

lidad los primeros puestos de la Administración en los años venideros. El remedio propuesto por la reciente Comisión Real fué el recomendar un aumento sustancial de sueldos en la escala administrativa, especialmente en los puestos más elevados.

b) *El concurso restringido*

La Administración civil británica está organizada en escalas de acuerdo con la responsabilidad y el tipo de trabajo realizado. Las escalas principales tienen su peculiar método de reclutamiento. Antes de la guerra había dos métodos por los cuales un funcionario en propiedad podía pasar de una escala inferior a otra superior, ya por medio de un concurso libre, o ya también, generalmente tarde, por ascenso directo. En la práctica muy pocos funcionarios civiles tenían éxito en el examen para el ingreso en la escala administrativa a causa de que el tipo y clase de los temas requerían una total preparación universitaria. En tiempos normales no era corriente para muchos el ser promovidos a la escala administrativa, y si ello ocurría era generalmente tan tarde en su carrera como para proporcionarle poca ocasión de alcanzar posiciones más elevadas en aquella escala.

En cambio, la gran expansión del servicio a últimos de 1930 y en los años de la guerra obligó al Gobierno a promover a esa escala a un gran número de los procedentes de los sectores oficina y ejecutivo. Como consecuencia, la proporción de graduados universitarios en la escala administrativa disminuyó. En 1929 solamente el 16 por 100 de los secretarios auxiliares y superiores había provenido por promoción de las clases inferiores, mientras que en 1950 esa promoción aumentó al 35.9 por 100 (2). Este crecimiento refleja las condiciones anormales de los años 1937-1945, y sería inverosímil en condiciones ordinarias.

Cuando el reclutamiento para la escala administrativa se reanudó en 1945, el Gobierno decidió que una cuota de las vacantes aumentadas en las escalas administrativa y ejecutiva debería ser ocupada por concurso entre los empleados de la Administración. La cuota para la escala administrativa fué fijada por la Tesorería en el 20 por 100, que representaba la proporción que los emplea-

(2) KELSALL (R. K.): *Higher Civil Servants in Britain*, pág. 16.

dos públicos en prioridad alcanzaban normalmente antes de la guerra en el concurso libre y el número de promociones que obtenían plaza durante la guerra. En consecuencia, 146 empleados salieron airoso en ese examen especial. Ha de advertirse, sin embargo, que no ha sido posible encontrar candidatos suficientes de nivel y habilidad adecuados para cubrir esa cuota en los últimos años. Así es que en los dos años que concluyeron en 31 de marzo de 1955 sólo nueve candidatos fueron aprobados, aun cuando había veintiséis puestos disponibles en tal cuota.

c) Preparación

En el período comprendido entre las dos guerras no había una preparación sistemática del conjunto general de los empleados públicos. Se juzgaba que si el procedimiento de selección se realizaba correctamente y se reclutaban jóvenes capacitados era suficiente el aprendizaje proporcionado por su tarea. Hacia fines de 1942 el Comité de investigación de los gastos nacionales presentó un informe titulado *Organisation and Control of the Civil Service*, en el que decía le impresionaba la necesidad de cierta preparación después del ingreso, lo que implicaría la creación de una escuela de funcionarios civiles. Al procederse a un debate en la Cámara de los Comunes respecto al informe, el Gobierno estableció un Comité bajo la presidencia del entonces secretario financiero de la Tesorería, Mr. Ralph Assheton (ahora Lord Clitheroe), que informó en mayo de 1944. El informe Assheton referente a la preparación del funcionario civil (Cmd. 6.525) constituyó un documento importante y amplio, y es todavía la base de las ideas acerca de la función del empleado en esta materia.

Los cinco puntos principales acerca de tal preparación expresó el Comité que eran:

1.º La preparación habrá de esforzarse en formar empleados cuya precisión y claridad en el desempeño de los asuntos pueda darse por segura.

2.º El funcionario habrá de ser conformado a las tareas que va a estar obligado a desempeñar en un mundo cambiante. Los funcionarios civiles deben acomodar, continua y audazmente, sus propósitos y sus métodos a las nuevas necesidades de los nuevos tiempos.

3.º Es necesario oponer resistencia al peligro de que el funcionario civil se convierta en un ser mecanizado por la máquina: en tanto que tengamos que proponernos alcanzar el más elevado grado de eficiencia no es nuestro propósito el formar un funcionario semejante a un «robot», mecánicamente perfecto. El reclutamiento desde el principio deberá hacerle saber de la relación de su trabajo con el servicio que rinde su Departamento a la Comunidad. La capacidad de ver lo que ha de hacerse en un amplio marco hará que su trabajo sea no solamente más valioso para su Departamento, sino más estimulante para él mismo. Por consiguiente, además de una preparación meramente vocacional, encaminada al más adecuado desempeño de su trabajo cotidiano, habrá de recibir instrucciones en una base más amplia, así como aliento para perseverar en su propio desarrollo educativo.

4.º Aun en cuanto a la preparación vocacional no es suficiente con preparar sólo para la tarea que se tiene inmediatamente entre manos. La preparación debe encaminarse no sólo para habilitar a un individuo a ejecutar su trabajo ordinario de la manera más eficiente sino que también debe tender a capacitarlo para otras obligaciones, y, cuando fueren a propósito, a desarrollar su capacidad para un trabajo superior y para responsabilidades mayores.

5.º Aun esos fines no son en sí mismos suficientes. Gran número de personas tiene que desperdiciar la mayor parte de su vida ocupándose en tareas de carácter rutinario, y con este problema humano siempre en el fondo, preparando planes, por lo que, para tener éxito, hay que prestar atención fundamental a la moral del funcionario.

El Comité da una gran cantidad de detalladas recomendaciones. Las ideas principales que aparecen ahora prácticamente aceptadas fueron:

1.ª La Tesorería debe ejercer un control general sobre la preparación y designar un director de preparación y educación.

2.ª Cada Departamento debe tener planeado un esquema de preparación, y en los Departamentos grandes debería haber un funcionario preparador de jornada completa, y en los más pequeños de jornada parcial.

3.ª Debería existir la costumbre de preparar a todos los

nuevos ingresados. Un documento que expusiera las tradiciones del servicio, un folleto que ofreciera la historia y las tradiciones del Departamento y una guía para el procedimiento del negociado deberían ser entregadas a cada ingresado. Un leve curso de instrucción debería preceder al cumplimiento de los diversos deberes, de acuerdo con el grado. En los primeros años de su carrera el recién ingresado debería ser trasladado de negociado a negociado, y si fuera posible del centro principal a las delegaciones subordinadas.

Había otras recomendaciones, algunas de las cuales están ahora prácticamente aceptadas, por ejemplo, la preparación de inspectores, y otras que no lograron mucho progreso, como, por ejemplo, la posibilidad de ser secundados por las autoridades locales. En general, la antigua idea de que el buen funcionario civil se forma a sí mismo y no requiere una preparación formal no está extensamente aceptada. Por otra parte, ni el Comité Assheton ni la Administración aceptaron el extremo parecer apuesto de que el buen funcionario civil sólo se puede formar por una preparación intensiva en la Administración pública antes o después de su ingreso. Aparte de necesidades especializadas, por ejemplo, preparación por la labor del negociado de Organización y Métodos (O. & M.), o por las entrevistas, la insistencia general es aún sobre la preparación para la tarea con disertaciones y desempeñando otras instrucciones formales una muy escasa parte.

El Comité Assheton rechazó la idea de una Escuela de funcionarios públicos. Consideraba la idea impracticable, atendiendo al muy gran número de ingresados con los que tendría que ocuparse cada año. Consideraba también que tal preparación sería más efectiva y a propósito si se diera dentro del Departamento en el que fuera a ser colocado el ingresado. Por ese tiempo, sin embargo, se trató de la Escuela de Funcionarios de Administración, hoy en Henley, y aunque el Comité no juzgó que el Gobierno mismo debía asociarse a ella, consideraba que podía resultar conveniente para miembros de la escala administrativa en sus primeras treinta vacantes. El principio ha quedado como recomendable. La Tesorería es responsable de la preparación centralizada de los nuevos miembros de la escala administrativa, pero en cada período escolar unos pocos de media graduación son envia-

dos a la Escuela de Funcionarios administrativos, en donde toman parte en «sindicatos» y en disertaciones junto con éstos, referentes a industria, comercio, industrias nacionalizadas y otros campos de actividad.

d) *El desenvolvimiento de «O. & M.»*

Mucho se ha escrito acerca de esta materia, pero sería desorientador el no hacer mención alguna de este importante acontecimiento. Una breve historia de sus primeras evoluciones se contiene en el XVI Informe de la Comisión investigadora de gastos nacionales (3). Mr. I. J. Petman, miembro del Parlamento, el primer director de la División «O. & M.» de la Tesorería, ha descrito los orígenes de la «O. & M.» y sus problemas iniciales en la revista británica *Public Administration*, de la primavera de 1948.

Como resultado de estos acontecimientos hay ahora en la Tesorería y en los principales Departamentos un grupo de funcionarios que concentran toda su atención en la organización y métodos de la tarea gubernamental. La mayor parte de su tiempo se emplea en mejorar el procedimiento administrativo en los escalones inferiores, incluyendo la mecanización. Esta es una obra sumamente importante, y aquí la instauración de la «O. & M.» está ahora firmemente establecida. Para los escalones superiores de la estructura administrativa, incluyendo la distribución de funciones entre los Departamentos, «O. & M.» es menos aceptada. Aunque ahora se ha convenido que deberían existir acuerdos formales para dirigir los problemas de organización en ese escalón, y la Tesorería mantiene un corto mecanismo de dependencia del Gobierno y utiliza Comités de secretarios permanentes bajo la presidencia de un funcionario superior de la Tesorería para llevar a cabo los estudios necesarios y para realizar recomendaciones.

(3) Cámara de los Comunes, documento número 120 para la sesión 1941-42.

IV. RESPONSABILIDAD MINISTERIAL Y FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA

En la teoría clásica del régimen parlamentario, el poder ejecutivo es el que retiene en sus manos la actividad del Estado y los agravios se reparan por la vía de la responsabilidad ministerial. Todo ministro es responsable ante el Parlamento por cualquier acto de gobierno, y precisamente por todo fracaso en su actuación en aquellos casos en que el Gobierno tiene facultades de ejecución. La responsabilidad se exige mediante métodos tales como la interpelación en el Parlamento, las mociones de aplazamiento, así como por un debate general y los votos de censura. En última instancia, el ministro que no logra satisfacer a sus críticos o, lo que es quizá más importante, a sus propios colegas ministeriales, tiene que dimitir. El punto de arranque puede ser una carta de un ciudadano, o de una asociación o corporación, a un miembro del Parlamento o a la Prensa. La queja puede ser insignificante, como, por ejemplo, el retraso en la instalación de un teléfono, o puede suscitar muy graves consecuencias, como el asunto «Crichel Down». En algunos casos, como el de Burgess y McLean, las críticas a un Departamento pueden surgir por algún acontecimiento que llame repentinamente la atención del público.

Esta es aún la teoría; pero en los últimos años han surgido ciertas dificultades para su plena aplicación a la práctica. La razón originaria de tales dificultades ha sido la extensión de las funciones del Gobierno, y en particular el haber asumido Whitehall funciones que implican el ocuparse directamente de casos individuales. La que, finalmente, ha planteado estos tres problemas:

1.º Cuanto mayor sea el número de decisiones de casos individuales que un Departamento haya de resolver, tanto mayor será el número posible de quejas individuales que pueden llegar a los miembros del Parlamento. Por consiguiente, a no ser que se habiliten otros medios, la Cámara de los Comunes está amenazada a quedar cada vez más anegada en cuestiones de detalle.

2.º Cuanto mayor sea el número de decisiones de casos

individuales que haya de resolver un Departamento, tanto mayor será la posibilidad de que casi todos vayan a ser realizados sin que el ministro sepa mucho, si es que sabe algo, acerca de ellos. En consecuencia, ha de hacerse cada vez más difícil el que se mantenga la idea de que el ministro sea responsable de toda actuación de su Departamento, sobre todo si la única sanción es la dimisión de su cargo.

3.º Completamente aparte del problema de la responsabilidad, el que el peso entero de la adopción de todas las decisiones recaiga sobre un ministro puede constituir una carga intolerable para éste y para sus funcionarios superiores.

Un hecho secundario que ha influido en la elaboración de la doctrina de la responsabilidad ministerial ha sido el fomento de la rigidez de la disciplina de partido en el sistema de dos partidos. Los Gobiernos y los ministros nunca son derrotados solamente por la oposición, porque por definición, la oposición es una minoría; y si no fuera así, sería el partido del Gobierno. Con tal que se mantenga la disciplina en el partido de la mayoría, un Gobierno o un ministro no está nunca en peligro de ser derrotado en una votación adversa en la Cámara de los Comunes (a menos que, naturalmente, sean sorprendidos con una votación libre con ausencia de los diputados encargados de velar por los intereses del partido, lo que es extremadamente raro). A los que apoyan al Gobierno no les agrada que uno de sus ministros sea derrotado, ni siquiera gravemente criticado, en la Cámara. Temen la repercusión que ello pueda acarrear sobre su propia suerte política, por lo que no están nada dispuestos a conceder la más pequeña victoria política a sus adversarios. El Tribunal de la Tesorería, por su parte, es propenso a considerar la más ligera amenaza como una cuestión de confianza. Si el ministro de Agricultura realiza algo que la mayor parte de la gente considera una necedad y que la oposición pretende condenar solemnemente, lo probable es que el jefe del Gobierno declare que la crítica al ministro es una crítica al Gobierno como conjunto; se invoca la doctrina de la responsabilidad colectiva para fortalecer la de la responsabilidad ministerial, se moviliza a los diputados encargados de velar por los intereses del partido y el problema, lo más probable, es que se manifieste como una colisión de importancia entre los dos partidos.

sumamente disciplinados, y en la que vence siempre el de la mayoría. En tales condiciones el Parlamento difícilmente será el lugar apropiado para ocuparse de quejas individuales, sino a todo más únicamente para tratar de las de mayor entidad, a no ser que un caso individual ponga de manifiesto ejemplos de un extenso y creciente volumen de quejas, tal como el caso de «Crichel Down», de bastante amplitud. Y teniendo en cuenta los muchos y amplios problemas de política general —bomba atómica, asuntos exteriores, la situación económica interna y externa, la «Commonwealth», etc.— sería absurdo que la mayor parte del tiempo de la Cámara de los Comunes hubiera de malgastarse en problemas de detalle y de rutina administrativa.

El Gobierno británico ha procurado muchas veces remediar esta nueva situación intentando hacer una distinción entre política general y la realización particularizada de esa política, y dejando que únicamente el ministro fuera responsable de la primera ante el Parlamento. ¿Cómo, entonces, se exigirá la segunda? El artificio principal, cada vez más usado durante los últimos veinte años, ha sido el hacer de la Administración pública no una función exclusiva del ministro, sino de una llamada institución o corporación pública autónoma. Este ha sido el artificio empleado por el Gobierno laborista para las industrias por él nacionalizadas y para la administración de lo que solía llamarse «auxilio de pobres» y ahora se denomina asistencia nacional bajo la Junta de Asistencia nacional. Si el carbón y los transportes, por ejemplo, se hubieran nacionalizado como industrias encomendadas a un ministro, cada transacción dentro de la industria y cada decisión de dirección hubiera podido convertirse en materia de una cuestión en la Cámara de los Comunes. El cierre de un pozo, el nombramiento de un capataz o de un maquinista, la alteración de un horario, el último recorrido de una excursión popular, cualquier actuación sencilla, hubiera sido una actuación ministerial. En el caso de la Asistencia nacional, una decisión en un asunto cualquiera de una persona pobre, por si percibía un chelín de más o de menos, hubiera sido una decisión ministerial. En vez de esto, mediante el artificio de la institución pública, todas esas decisiones serían propias de la Junta Nacional del Carbón, de la Comisión del Transporte británico y de la Junta de Asistencia nacional. El ministro puede rechazar con plena conciencia toda responsabilidad, porque las

facultades para todas esas materias están sometidas a las instituciones de referencia y no a él. En el caso de la Asistencia nacional hasta la ley dice que el ministro no tiene facultades para intervenir en la solución de los casos particulares. No siendo, pues, el ministro responsable no puede quedar sometido a cuestión alguna ante la Cámara de los Comunes y queda, además, libre para dedicarse a cualquier grave problema de política referente a la industria y ya no está agobiado por un cúmulo de asuntos de detalle. El artificio, pues, les libera a ambos, ministro y Parlamento, y a ambos les permite dedicarse a su propia tarea como mejor puedan. Pero, ¿qué ocurre con el ciudadano agraviado?

En teoría, las quejas del ciudadano agraviado, tal como las de un consumidor, son recogidas por las que pueden llamarse Comisiones de quejas de consumidores, aunque respondan a diferentes nombres. Si se trata de un trabajador empleado en una industria nacionalizada, hay un complicado mecanismo de negociaciones y de consultas para atenderle. Si se trata de un solicitante de la Asistencia nacional, existe una red nacional de Comités locales de reclamaciones dispuestos a atender su queja acerca de la adecuación de la asistencia que le haya sido otorgada por el funcionario de la Junta de Asistencia nacional. Hay muchos cuerpos semejantes a éstos. Su importancia estriba en el intento de liberar al representante elegido para la Cámara de la tarea de tener que ocuparse con la gran cantidad de quejas individuales. Pero en último término son su primera línea de defensa, ya sea miembro del Parlamento o ministro.

Aun así el miembro del Parlamento, el Ministro y el Parlamento continúan estando todavía con el riesgo de quedar anegados en cuestiones de mero detalle. La mayor parte de los miembros del Parlamento se quejan de ser tratados por sus electores como oficinas de información y de reclamaciones de los ciudadanos. Reciben, además, cartas quejándose del retraso en la instalación de los teléfonos, del trato del hijo de Mrs. Smith en el Ejército y acerca de un millar de otros asuntos en los que no pueden eludir ninguna responsabilidad, o, mejor dicho, para los que no hay otro conducto mediante el cual realizar reclamación alguna. Como consecuencia, en los últimos años ha habido un gran incremento en la corriente de cartas entre los miembros del Parlamento y los ministros. La duración del problema del tiempo es, en

general, todavía la misma que hace cinco años, cuando se fijó, no obstante, la gran extensión alcanzada por las funciones ministeriales. La respuesta escrita no es el mejor medio para ocuparse en los pormenores de casos individuales. La mayor parte de éstos son, pues, ahora, tratados por intermedio de los miembros del Parlamento, que remiten las cartas de sus electores o sus quejas al ministro correspondiente, rogándole explicaciones o respuestas satisfactorias. Sólo cuando esto fracasa se puede plantear una cuestión para que sea respondida oralmente en la Cámara de los Comunes.

La respuesta oral tiene una gran ventaja sobre la carta al ministro, y es que ocasiona publicidad. El ministro tiene que responder en público y ha de arriesgarse a cuestiones suplementarias también en público. Si fracasa en asegurarle satisfacción al miembro del Parlamento puede promover una prórroga de la sesión, y en ese pequeño debate ha de contestar necesariamente el secretario parlamentario. Este es, en cierto modo, el procedimiento llevado a cabo en la queja del comandante Marten respecto a la concesión de tierras en Crichel Down, cuyo final fué la dimisión del ministro de Agricultura y Pesca.

Merecen destacarse algunos aspectos del asunto «Crichen Down». Primeramente, aunque el ministro estuvo muy mal servido por algunos de sus funcionarios superiores e inferiores, la disputa se produjo, en realidad, por un fallo en el procedimiento político. El ministro se equivocó al no darse cuenta de que la ruda posición de tiempos de guerra no era la más adecuada frente a un hacendado rural, sobre todo no era la más apropiada para un Gobierno conservador. Segundo, hubo un exceso de confianza por parte del ministro al acceder a la petición de que se verificara una investigación. Si se hubiera opuesto a ello, casi seguro que hubiese estado apoyado por sus colegas de Gabinete y por sus partidarios en la Cámara. En vez de esto, hasta el último momento sostuvo que habría una investigación. Tercero, la Cámara y el público se irritaron cuando después de la investigación le pareció utilizar el manto de la responsabilidad ministerial en favor de los funcionarios censurados por el informe de Sir Andrew Clark. Sir Thomas Dugdale, el ministro de Agricultura, insistió en asumir la responsabilidad y que, habiendo oído a los funcionarios correspondientes, que él aceptaba su explicación. En esto se

produjo una considerable indignación pública y no menor entre los partidarios del Gobierno. El Primer Ministro ordenó otra investigación adicional referente a lo que había acontecido a los funcionarios de referencia, y al final supieron de las consecuencias no solamente el ministro, sino algunos funcionarios superiores.

El punto final de la enseñanza es que el caso dejó la sensación molesta de que si el comandante Marten hubiera sido menos insistente e influyente, o Sir Thomas Dugdale menos testarudo, los hechos nunca se hubieran hecho públicos, ni se hubiera hecho justicia. Mucha gente se preguntaba si «Crichen Down» no era más bien uno de los innumerables casos que no salen a la luz. Se preguntaban si el caso no demostraba que el Gobierno y cada ministro era demasiado fuerte y el Parlamento demasiado débil para fiscalizarlos. ¿Dónde estaban las antiguas salvaguardias frente a la tiranía del poder ejecutivo sobre los individuos?

El caso indudablemente fortaleció la exigencia, especialmente entre los juristas, de un sistema correspondiente al que se encontró en Francia, por medio del cual las disputas entre los ciudadanos y un Departamento del Gobierno u otra corporación pública son resueltas por un tribunal especial: el *Conseil d'Etat*, o sus cuerpos subordinados. Ello es en parte debido al sentimiento de que casos semejantes al de «Crichel Down» serían más adecuadamente resueltos por un tribunal independiente en lugar de por el Parlamento, bien porque los partidos políticos modernos están más interesados en su tendencia a lograr el poder que en la justicia individual, bien porque el Parlamento está demasiado recargado con minuciosidades de toda clase. Pero refleja en parte el sentimiento de que los ministros sólo habrían de tratar con el Parlamento al paso que debería de encontrarse algún método para impugnar lo concerniente a los funcionarios. El último punto sintetiza todas las dudas y problemas de la responsabilidad ministerial en las condiciones modernas. Tales dudas fueron lo suficientemente vigorosas para provocar que el secretario del Interior, que habló por el Gobierno en el debate principal del asunto «Crichel Down», estableciese extensamente lo que consideraba ser hoy día la interpretación de la responsabilidad ministerial. Ya he dicho algo acerca de ello en mi artículo «Public Administration» (4).

(4) Invierno de 1954, págs. 389-401.

Pero aún no hemos oído el fin de todo ello. Es evidente que el concepto del siglo XIX acerca de la fiscalización parlamentaria sobre el poder ejecutivo está en crisis y que este último no ha sido oído sobre esa materia.

Quizá concluiría yo mejor este artículo transcribiendo las admoniciones de la Comisión Haldane :

«Opinamos que debería ser generalmente advertido que cualquier mejora en la organización de los Departamentos del Estado que fuera tan característica como fundamental para acrecentar su eficiencia habría de tener su correlación en un acrecentamiento de los poderes del legislativo para reprimir los decretos y propuestas del ejecutivo.»

Esto se escribió en 1918. Creo que sus expresiones no han sido tan atendidas como debieran.

OBSERVACIONES GENERALES

Reflexionando acerca de lo hasta ahora expuesto me doy cuenta de que no he hecho justicia a los grandísimos méritos del sistema británico de gobierno y administración. Es natural que el expositor, y más si lo es teórico, resalte lo que considera que son problemas y puntos controvertidos. Al hacerlo, como quiera que sea, se encuentra siempre en peligro de dar una visión no equilibrada, por cuanto que lo que interesa, o bien es desconocido o se toca por encima meramente por inferencia. Todo funcionario público sabe que sus virtudes se aceptan en silencio, mientras sus errores se vocean por los lugares públicos. En cierto sentido es un tributo, por mostrarles que los errores raramente son suficientes para servir de noticia, pero aun así es una forma irritante, y a veces descorazonadora, de tributo.

El rasgo más notable del sistema británico de administración pública en los pasados cuarenta años es el modo con que tan eficazmente ha respondido a todas las nuevas y variadas exigencias que se le han hecho. Dos grandes guerras, la manera rápida de aumentar el establecimiento de nuevos servicios públicos, el cambio de posición por parte del Estado desde una actitud en cierto modo negativa a otra positiva, rápidas modificaciones sociales; todos esos factores y muchos otros más son con los que ha

D. N. CHESTER

tenido que ocuparse. Se establecieron nuevos Departamentos, se han vuelto a redistribuir funciones entre los existentes, se han desarrollado nuevas formas administrativas y el mecanismo en general ha demostrado gran adaptabilidad y flexibilidad. Además, los funcionarios públicos han realizado todo esto sin sacrificar su alto nivel de honestidad e integridad y su atención por el bienestar público que se había desarrollado en tiempos más espaciosos. Es difícil que se pueda imaginar el que una tan sana administración haya podido llevarse a cabo en una época de tan continuos premura y progreso.

D. N. CHESTER