



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

Instituto de Administración Pública

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO XV

**La Función Pública
y el Servicio Civil**

Cont. ROBERTO MÉXIGOS VITALE

MONTEVIDEO

1962

I N D I C E

Proemio	5
---------	---

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DOCTRINARIOS

1. — Planteamiento	7
2. — Concepto de Función Pública. Precisión y Evolución	8
3. — El Estatuto Jurídico y Político	11
4. — El Servicio Civil	15
5. — La Función Pública y la Evolución del Servicio Civil	17
6. — Perspectivas	20

CAPÍTULO II

LOS ORGANISMOS DE RACIONALIZACION, ADMINISTRACION Y CONSEJO

1. — Definición, Organización y Dependencia	21
2. — Objetivos y Funciones	25
3. — Diferentes clases	26
A. — Los Comités Consultivos	27
B. — La Oficina de Personal	28
C. — La Dirección de la Función Pública y el Servicio Civil	30
4. — Conclusiones	34

CAPÍTULO III

REFERENCIAS SOBRE LA FUNCION PUBLICA Y EL SERVICIO CIVIL EN ALGUNOS PAISES

A. -- Países que cuentan con una adecuada organización	
1. — Estados Unidos	36
2. — Francia	40
3. — Inglaterra	45
B. — Países con organización en evolución	
1. — Italia	49
2. — Argentina	52
C. — La Función Pública y el Servicio Civil en el Uruguay	56

P R O E M I O

Si se solicitara un epígrafe que identifique cabalmente el signo de la administración estatal de nuestros días, nada más adecuado que exclamar: ¡El drama de la Reforma Administrativa y del Estado Providencia! Dos conceptos que se condensan y compenetran mutuamente en una loca y acelerada aventura en pro del creado de la eficiencia, la productividad, el rendimiento. Y, precisamente la imposibilidad de alcanzar un feliz desenlace, transforma esa inquietud en el notorio drama de nuestro tiempo.

La exégesis de la Reforma Administrativa nos conduce inevitablemente a la Función Pública. Hoy, la marea doctrinaria trilla el sendero de modificar lo arcaico; sin embargo, en muchos países no existe aun un concepto definido de las funciones. Profundizando más: no es factible reformar si no existen organismos burocráticos y una mentalidad propicia para captar la evolución.

No alcanza a congobernarnos la incontenible presión que fatalmente desemboca en un mal planificado avance del Estado-Providencia. Lo que nos inquieta y decepciona es el funesto divorcio entre las instituciones y la evolución social. No se trata de un simple problema material o de Organización y Métodos. Se vincula estrechamente con la Función Pública, el Servicio Civil, en fin, con los organismos de Racionalización, Asesoramiento y Administración de la misma:

“Ya es hora de reaccionar contra ese declinar de la Función Pública, menoscabo que se manifiesta no solamente en la idea que de tal función se viene haciendo una opinión pública sobremanera propensa a la crítica acerba, sino también en el estado de ánimo de los propios funcionarios” (1).

Si la Función Pública declina —incluso allí donde existe una organización institucional— fácil resulta inferir lo que acaecerá en aquellos países donde —aunque reconocida como estructura estable— es inadecuada para explicar y seguir la proyección del mecanismo social. Y, más aún, se colige el caos administrativo que impera donde ni siquiera existe como cuerpo profesional, complejo y dinámico.

(1) R. I. de C. Administrativas, N° 4, Vol. XXIII, 1957 (Editorial de P. Seeldrayers).

Ha sido nuestra primordial aspiración proceder al enfoque de la situación más precaria, aquella donde, antes que reformar, hay necesidad de crear. De allí que no pueda engendrar este aporte nuevas ideas para racionalizar ese fenómeno más avanzado que constituye la técnica de la Reforma. Responde, predominantemente, al vacío localizado de nuestro país, desprovisto de la verdadera esencia de la Función. Ausente el típico carácter de humanismo jurídico y social no trasciende la inspiración de un Servicio Civil eficiente que ha menester, para desenvolverse, la tutela de organismos rectores especializados, en el campo de la Administración clásica como consultiva. Tal la materia de los diferentes capítulos, conteniendo, el último, una breve incursión a la experiencia, siempre poderosa, de aquellos países cuya madurez social e institucional, les permite enfrentar con mayores posibilidades ese exigente fenómeno que se ha dado en llamar "Welfare State".

Uruguay, con su milagro democrático, no dispone de una Administración moderna que concilie la aguda controversia paradójica: intervencionismo-liberalismo. Es necesario fomentar en su burocracia una mentalidad propensa a aceptar la capacitación y formación necesaria para el servicio. Para ello hay que crear organismos con programas enérgicos y definidos. Este debe ser el primer eslabón de nuestro difícil objetivo.

Montevideo, marzo de 1962.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DOCTRINARIOS

1. — *Planteamiento del problema.*

La literatura sajona, fundamentalmente anglo-americana, emplea en forma muy profusa la expresión Servicio Civil. En el continente europeo, especialmente en Francia, sólo se habla de la Función Pública. Cada expresión tiene un significado claro y preciso. Sin embargo, basta con proceder a una recorrida extrospectiva a los textos existentes en los diferentes países, para recoger una cabal impresión de heterogeneidad y, si se quiere, de dispar interpretación. En enfoque primario, la Función Pública tiene un carácter esencialmente dinámico, fluctuante, por lo cual su estructura formal se ve influida por la presencia, acción y reacción de factores sociales, económicos y políticos que han impedido la formulación de una concepción orgánica unánimemente aceptada. Así, la presencia del Estado, la acción de los gobiernos, la política y la reacción o réplica de los núcleos sociales, han consagrado la institución de estatutos funcionales y personales en los cuales domina la incoherencia. En general, la Administración marcha detrás de la evolución social.

Los problemas de personal que abarca la Administración Pública no son solamente funcionales y estructurales, sino esencialmente humanos, integrando el comportamiento de los agentes de la Función Pública en el Servicio. Pero no es posible captar la evolución operada en los estatutos civiles sin antes explicar la naturaleza de la Función Pública. La vinculación jurídica entre el Agente y la Administración, típico tema de Derecho Administrativo, no solamente tiene una fase doctrinaria, sino un sentido práctico.

La evolución de la Función Pública ha visto surgir, junto a la política de los despojos, el despotismo, el favoritismo político, el servilismo, la recompensa partidaria, e incluso el nepotismo. Para subsistir y arribar a una concepción definida ha debido luchar contra todos esos obstáculos.

Por ello su carácter técnico-jurídico choca con los conceptos totalitarios de burocracia política, oligarquía o demagogia. Es un concepto que incluye no sólo Derecho Administrativo, sino Moral y Etica.

Al ejecutar la función el Agente realiza una actividad humana. Su acción tiene una plataforma jurídica íntimamente vinculada a la noción de Servicio Público. De allí que no basta con decir que el "Servicio Civil es el conjunto de los personales retribuidos con cargo a fondos del Estado". Es menester explicitar, antes de definir el Servicio, que se entiende por "funcionario", cual es el alcance del término, y no eludir o ignorar el problema, como hacen muchas legislaciones, lo cual significa diferir la controversia que inevitablemente se producirá al participar la función de la evolución Social. En pleno desarrollo, se hace muy difícil obtener el equilibrio.

Delimitado este aspecto, es posible entrar al análisis del organismo rector y delinear un régimen que regule, jurídicamente, y acompañe, armónicamente, la situación del funcionario desde el ingreso hasta su pasividad, el proceso de sus derechos y la protección jurisdiccional indispensable que impliquen una barrera a la facultad discrecional del Poder Administrador. En las páginas que siguen veremos los dos primeros aspectos. El tercero, relativo al régimen estatutario, ha sido ampliamente debatido, por lo que no entramos en su análisis.

2. — *Concepto de Función Pública. Precisión.*

Hemos expresado que los términos Función Pública y Servicio Civil han sido empleados en la literatura administrativa como equivalentes, enunciando cada palabra, simplemente, el origen de la expresión. En el caso de la Función Pública, origen francés, en el Servicio Civil, sajón, más cronológicamente, inglés. Estimamos, sin embargo, que existen diferencias sensibles entre ambas expresiones. La distinción tiene su importancia, fundamentalmente en el análisis conjunto de los estatutos jurídicos. La Función Pública encierra un concepto jurídico, de derecho administrativo. El Servicio Civil es un fenómeno humano, constituido por el conjunto coordinado de los Agentes de la Función Pública.

A efectos de situarnos en el problema, es interesante esbozar un análisis de las diferentes Orientaciones de la Función Pública.

A) JURÍDICA-ADMINISTRATIVA.

Prácticamente arranca con la Revolución Francesa, la cual aportó el principio de Nación y la creencia de que la Soberanía no radica en el Estado, ni está regulada su forma discrecional por éste, sino, íntegramente por la ley, es decir por un estatuto jurídico, el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público. Este creó un sistema definido de derechos y deberes, de tipo estatutario, cuyas consecuencias son las siguientes:

- a) La formación de un conjunto de normas y reglas jurídicas que disciplinan la actividad de la Administración Pública;

- b) La Administración es un cuerpo subordinado dirigido en la cúspide por entes políticos;
- c) El agente debe tener vocación gremial, siendo factible su organización por medio de Asociaciones, cuya finalidad teórica es obtener, para el grupo social, el mayor número de conquistas.

Surge, en consecuencia, que la relación entre el Estado y los funcionarios es de índole administrativa. La función pública que realizan los agentes da lugar a su catalogación como "funcionarios", unidad de un cuerpo colectivo encargado de la ejecución y gestión de un Servicio Público. De hecho se produce una especie de debilitamiento en la facultad discrecional del Poder Administrador, operando como un factor negativo en las relaciones de equilibrio que deben mediar entre el órgano y los subordinados.

Dentro de la concepción administrativa encontramos, actualmente, algunas variedades, que nos enuncian cambios radicales en la concepción tradicional puramente jurídica. Así, la administración francesa —con su origen napoleónico, lejano en la historia, que tentó dotarla de una especie de sacerdocio vocacional— hoy muy poco conserva del sabor a derecho de antaño. El artículo 1º de la ley del 19 de octubre de 1946 define inequívocamente al agente como aquella persona que nombrada para un empleo permanente es titular de un grado jerárquico en los cuadros de una Administración. El antiguo jurista de Derecho Administrativo pasa a ser simplemente un técnico administrativo.

Se trata de una concepción equivalente a la de Alemania Occidental, de acuerdo a las prescripciones del Estatuto del 14 de julio de 1953, que eliminó el sentido militar de la función, de carácter superior, con determinados tintes políticos. (1)

Como resultado, de la concepción administrativa, y por evolución social, llegamos a una nueva meta:

B) LA FUNCIÓN PÚBLICA EN SU CONCEPCIÓN LIBERAL.

La característica fundamental radica en la prevalencia de un sistema opuesto a la formación de un derecho especial, propio, para la función Pública. El agente no debe encontrarse amparado por un estatuto con alma jurídica con riesgo de implicar el nacimiento de una clase privilegiada en cuanto a deberes y garantías, que el resto de la sociedad.

Como consecuencias básicas es dable deducir:

(1) La Constitución de Bonn, en su artículo 19 ha instituido un régimen de interposición de recursos ordinarios junto a una jurisdicción administrativa federal (art. 96), al nivel nacional y estatal. La tendencia se canaliza con un sentido administrativo indudable, característica de la escuela francesa, que ha influido en el moderno enfoque de la función pública alemana.

- 1º) Los funcionarios no tienen más leyes, derechos, ni garantías que el resto de los ciudadanos.
- 2º) Están sujetos al principio de la Remoción y Revocación por la voluntad del Poder Administrador, salvo razones arbitrarias (políticas, raciales, etc.) si así lo exigen los intereses de la Nación. Es una especie de garantía a la eficacia del Servicio.
- 3º) De acuerdo al principio de la legalidad existe responsabilidad civil y penal por los actos contrarios a la ley.
- 4º) El factor político es menos influyente que en la concepción anterior.
- 5º) Tendencia a la asimilación con el sector privado.

Es interesante el juicio Editorial de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas: ⁽²⁾

“Siempre a propósito de la función pública no ha dejado de impresionarnos la realidad de la grande y generalizada evolución que acerca cada día más la condición de los agentes del Estado a la de los empleados del Sector privado. No sólo se establecen los salarios de los funcionarios cada vez con más frecuencia, por negociaciones entre el Gobierno y las Asociaciones Profesionales, sino que el legislador no titubea para aplicar a los agentes de los poderes públicos las leyes sociales concernientes a los empleados del sector privado.

¿Es la teoría de los agentes del Estado la amenazada, o sólo cabe hablar de interpenetración entre el Derecho público y el privado?”

Es evidente que la teoría liberal tiende a la asimilación del agente público con el privado, es decir a la superposición de estatutos. No creemos sin embargo que exista en algún país la total identificación, pero asistimos a un real proceso de crisis de la noción jurídica de función pública. En esta situación ha influido indudablemente la concepción dinámica de servicio público, objeto de la Administración Pública. Esta, arte y ciencia a la vez, constituye una sistematización de conocimientos y una actividad planificadora cuya finalidad es el cumplimiento, en el terreno de la gestión, de los objetivos sociales del Estado. Y hemos asistido, en los últimos años, a una continua transformación. ¡Cuán inagotable es el poder intervencionista del Estado moderno!

El aparato administrativo tradicional debe buscar su adaptación al nuevo estado sociológico de cada país. El elemento humano, integrante de esa evolución, también está sujeto a transformaciones radicales, surgiendo un nuevo estatuto, de corte diferente al tradicional, para regular sus relaciones con el Estado.

Pueden admitirse algunas variantes dentro de este concepto de función pública.

⁽²⁾ Volum. XXVI, N° 2, 1960.

a) *La concepción ortodoxa inglesa.*

Desde antaño ha existido una especie de vínculo entre el agente de la función pública y el monarca. El agente no es el dependiente de un ente abstracto como el Estado, sino que está al servicio de la Corona británica, y, de acuerdo a las costumbres y a la tradición, ésta es fuente de derecho indiscutible en el Imperio. La discrecional "prerrogativa de la Corona", definida por Locke, toma hoy la forma de acto de estado, que en cierto modo escapa a la tutela judicial, dando origen a cierta forma de derecho administrativo sin perjuicio de la "common law".

b) *La concepción norteamericana.*

Actualmente la función pública tienen un carácter peculiar, propendiendo a la formación de un estatuto ordinario, sin mayores diferencias con el sector privado. Existe un control político del Congreso y del Presidente sobre la función pública, gozando el agente de garantías ordinarias, previo cumplimiento de los deberes, dentro y fuera del Servicio, como eficacia, neutralidad política, etc.

En cuanto a las garantías jurisdiccionales, no superan el marco del derecho común, disponiendo hasta de menores recursos jerárquicos que los funcionarios privados.

3. — *El Estatuto Jurídico y Político.*

Hemos mencionado las diferentes concepciones sobre la función pública, concretadas en la Doctrina Jurídico-Administrativa y su desplazamiento hacia la Doctrina liberal. Ambas orientaciones han tratado de ser explicadas, en cuanto a la vinculación jurídica del agente y la Administración, por dos teorías diferentes: la teoría contractual y la teoría de los actos administrativos.

A) La Teoría Contractual, parte de la base de que la relación entre la Administración y sus agentes está regulada por la existencia de un contrato de derecho administrativo, provisto de consentimiento, objeto y causa, el cual puede adoptar diversas modalidades, de acuerdo a las legislaciones.

Esta tesis no es unánimemente aceptada por los teóricos de derecho administrativo. Ni aún en el caso del Contrato de Adhesión, que propugnan Bielsa y Gabino Fraga en su Tratados de Derecho Administrativo. El Contrato de Adhesión —aparentemente— se presta para explicar la determinación formal predominante por parte del Estado de todas las condiciones a las cuales deberá sujetarse el agente en el plazo del contrato, es decir de la carrera administrativa. Pero no se adapta a la dinámica social moderna,

pues no alcanza a dar razón de un sinnúmero de medidas unilaterales del Estado.

La doctrina expresa que el referido contrato puede adoptar tres modalidades:

- a) Contrato de Función Pública.
- b) Contrato de Adhesión.
- c) Contrato de Prestación de Servicios, Concesión, Obras Públicas, etc.

En el primer caso —concepción *sui generis*— se afirma la existencia de una igualdad absoluta entre la Administración y sus agentes. Se basa en el carácter consensual del Contrato y la presunta bilateralidad del mismo.

Desechable en teoría e impracticable en la realidad no ha tenido aplicación en ningún país, ni aún en los regímenes más avanzados pues implica la cesión por parte del Estado de derechos ingénitos contenidos en el concepto de su formación (poder de mando ejercitado autoritariamente sobre todos los integrantes de una comunidad).

Las doctrinas del Contrato de Adhesión, Concesión y Locación de Servicios, tratan de otorgar una explicación jurídica más realista al acto creador de la función pública. En este caso la fijación previa de las condiciones por parte de la Administración constituye un elemento positivo de la teoría, pero, al igual que la concepción anterior falla, puesto que si es admisible en Derecho Privado que exista en contrato laboral, en Derecho Público, la creación de una clase privilegiada o una capa especial de la Sociedad, es sólo concebible en los Estados totalitarios donde la función pública constituye una burocracia política privilegiada que se confunde con la propia noción de Estado. Ni aún este último caso puede aplicarse la tesis contractual, pues no existe ningún acuerdo ni convenio entre dos partes, sino fijación y aplicación unilateral de normas. Esto lo expresamos con el debido respeto a ilustres tratadistas partidarios de esta concepción. Además, esta doctrina no explica la evolución social.

En Inglaterra ha tomado algún incremento la tesis contractual (Prestación de Servicios), por la naturaleza de la función inglesa, impregnada de tradición y de costumbre para la cual administrar es ejecutar leyes. La antigua relación entre "Servidores y corona", ha perdido aplicación y vigencia puesto que la Administración, de continuo, está variando, sin el consentimiento de la otra parte, el plazo del contrato, sus características, derechos, etc. En fin, nunca ha renunciado a la facultad de fijación unilateral de las condiciones de la función pública y sus ulteriores modificaciones con el fin de adaptarla a la dinámica económica y social. Priva siempre el interés general.

B) LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Teóricamente se entiende por Acto Administrativo las resoluciones que una autoridad administrativa o agente estatal toma o ejecuta, dentro del marco de sus atribuciones, cuya finalidad es producir un efecto jurídico inmediato, de derecho administrativo.

El Derecho económico nos proporciona la expresión más adecuada para enunciar el objeto del Acto Administrativo, el hecho, que condiciona el nacimiento o la extinción de un fenómeno evaluable para la Administración en términos pecuniarios.

En efecto, la función implica para el Estado un hecho de índole administrativa, cuyo surgimiento se produce por un acto unilateral del Poder Público. La doctrina discute si este acto es discrecional (la Administración tiene campo libre de acción), o vinculado (está sujeto a los principios fijados por la norma jurídica). La tendencia más reciente acepta el nacimiento de la función pública como emanado de un acto de libre ejecución, cuya naturaleza es esencialmente administrativa.

El Derecho Administrativo da nacimiento así al Derecho Económico, constituido por un conjunto de reglas orgánicas conducentes a la planificación de la actividad económica y administrativa y a la regulación del dirigismo estatal (entiéndase Estado-Providencia).

La función pública está regida por el derecho económico, por lo tanto su naturaleza es totalmente administrativa. En consecuencia, todo el proceso debe ser regulado por el derecho, al cual está subordinado el agente, vinculado desde el reclutamiento.

¿Cuál derecho? El Derecho estatutario, o sea el conjunto de normas, sistematizadas y orgánicamente fundadas, cuyo fin es asegurar el cumplimiento de las relaciones entre el Estado y sus agentes, tendientes a obtener la economía, productividad y eficacia, imputables al Servicio Público, cuya extensión está definida por el derecho económico.

Hasta aquí hemos mencionado la palabra "agente" sin entrar en mayores detalles. Toca, en estos momentos, aclarar dicha expresión.

En general las diversas acepciones pueden sintetizarse en las palabras, funcionarios, servidores, empleados públicos.

Las distintas legislaciones emplean las tres acepciones en forma indiscriminada. A vía de ejemplo, la Constitución del Uruguay nos habla, sin excepción, de funcionarios. El propio Estatuto (decreto-ley del 13/2/43) es denominado "Estatuto de los funcionarios". No se mencionan ni las palabras, Empleado público, ni Servidor público, que podrían dar a entender una determinada concepción jurídica de la función. En cambio, en Francia, el Estatuto, emplea en forma indistinta todas las expresiones.

Se llama Estatuto general de los "funcionarios franceses" que regula los

“servidores del Poder Ejecutivo”, los cuales como “funcionarios públicos” tienen frente a la Administración una situación estatutaria.

Algo similar ocurre en el Brasil con el “Estatuto de los funcionarios Civiles de la Unión”, según decreto de 1952. En cambio, en la República Argentina, el “Estatuto del Personal Civil”, ha eludido el tratamiento jurídico del problema.

Las características fundamentales que definen el concepto de agente público pueden ser compendiadas, expresando:

- a) Su limitación al marco de la Administración Central, encargada de los cometidos primarios del Estado;
- b) Su carácter Apolítico. Vinculado con este problema se encuentra la llamada Teoría Política de la Función Pública, que al igual que la teoría Estatutaria considera a la función Pública, como recida por un acto unilateral, asimilándola al concepto de Carga Pública, no contando para nada la voluntad de la otra parte. Su basamento estriba en el principio de necesidad pública, para cuya satisfacción el Estado requiere la presencia de la actividad personal.

Esta doctrina de carácter absoluta está fundada en el principio de que el Estado no puede nunca correr riesgos, dadas sus funciones impostergables. Su cumplimiento no puede quedar al arbitrio y libre voluntad de los ciudadanos. Ha sido rebatida, en Europa, por Orlando ⁽¹⁾ y en América, por el profesor Bielsa. ⁽²⁾ Su propia estructura sólo es aplicable a un concepto totalitario de Estado, por lo cual carece de base jurídica cierta.

Todas las constituciones han introducido el principio de que el agente está al Servicio de la función y no de fracción política o ideológica alguna. La Constitución nacional agrega que durante las horas de trabajo está prohibido el proselitismo de cualquier especie y, en EE. UU., la ley Hatch castiga las infracciones al principio de neutralidad política con la separación temporal o definitiva. El carácter civil es pues innegable.

- c) Deben ser funcionarios de Carrera, reclutados y nombrados por el sistema del mérito y sus principios rectores, (clasificación, evaluación, promociones, etc.).
- d) Sujetos a jurisdicción administrativa, como consecuencia de la relación estatutaria (acto administrativo) que define el vínculo que los une al Estado.
- e) Su posición jurídica con la Administración, regulada por medio del Estatuto, que viene a constituir la consolidación del derecho econó-

(1) Víctor M. Orlando: Principios de Derecho Público.

(2) Rafael Bielsa: La función pública. Ob. cit.

mico y moral del funcionario. La doble distinción de posición normal y excepcional rige las diversas situaciones del agente con relación a su cargo y al servicio público correspondiente.

Existen otras características, pero las mismas sólo son propias de legislaciones con un alto contenido social, al cual se ha llegado luego de una fructífera evolución. Entre ellas, merecen cita:

- a) Derecho de Asociación y Sindicación (luego volveremos sobre el mismo);
- b) Derecho de Huelga, aspecto sumamente espinoso, sobre el cual no abrimos opinión por escapar a la esencia de este trabajo.

4. — *El Servicio Civil.*

Caracterizado el agente, estamos en condiciones de enunciar en que consiste el Servicio Civil.

Es el conjunto orgánico de agentes de la Función Pública, distinguidos como funcionarios, empleados o servidores públicos, cuya situación jurídica de carácter administrativo-estatutaria está regida por el Derecho Económico, rama del Derecho Administrativo. Desde el momento de su reclutamiento por el Principio del Mérito, hasta su pasividad, se gesta un proceso en el cual el funcionario —bajo el principio de la neutralidad política— se dedicará permanentemente a su función con el fin de que el Estado puede lograr, por una perfecta anestesia, la consecución de sus objetivos públicos de índole primaria.

¿Qué puntualizaciones caben?

- a) Fuera de tautologías, el carácter enteramente civil.

En efecto, sólo se concilian los objetivos públicos por medios civiles. El poder político, militar o judicial, es extraño a la esencia ejecutiva del Estado. La administración Civil se canaliza por medio de las funciones administrativas, sean técnicas, económicas o científicas. Sólo es lícito admitir a la política como fuente u órgano Directivo, pero totalmente ajena al principio del mérito que regula el desarrollo de la función dentro del Servicio Civil. Algunos tratadistas objetan el calificativo de Civil, expresando que ya, en su esencia, la Administración Pública es Civil. Es indudable que la amplitud del término puede traer confusiones; sin embargo, creemos que no debe enfocarse el análisis institucional, escudriñando un puro sentido jurídico. Admitimos que el Derecho Público comprende gobernantes, funcionarios y empleados públicos frente a administrados y contribuyentes, y todas las relaciones no son de Derecho Civil, por lo cual es razonable colegir que el adjetivo es impropio. Pese a ello, preferimos la expresión Civil pues traduce, junto a un sentido apolítico, la índole pública de la función, sin alusión a ninguna disciplina jurídica (Derecho público o privado).

b) El segundo problema a que debemos hacer referencia consiste en el alcance y amplitud de los objetivos del Estado. En otros términos, ¿el Servicio Civil debe abarcar a los agentes de todas las funciones del Estado moderno, con la sola excepción de los políticos, militares y judiciales? Entendemos que el Servicio Civil debe abarcar a todos los titulares de funciones que caigan dentro del concepto de Administración Central, es decir aquella que tiene una vocación nacional o general, en contraposición con las Administraciones territoriales o locales. Este tipo de funciones permanentes justifican la creación de un Estatuto único, encargado de la concepción, aplicación y ejecución de la acción administrativa. En tal evento podemos incluir a las funciones de orden Social (Salud Pública), Defensa, Relaciones, Seguridad Nacional, las funciones económicas y Financieras reservadas a los órganos de Hacienda y las demás funciones del Estado que satisfagan necesidades y objetivos públicos.

Es de inferir que tiene especial gravitación la determinación precisa de las funciones estatales. Ello sólo es factible con una organización adecuada. De allí que, como tercer aspecto,

c) La organización técnica de las funciones sea un instrumento básico dentro del Servicio Civil.

Este objetivo no puede ser concebido si la Administración carece:

- 1) Plan de Selección y Reclutamiento.
- 2) Plan de Evaluación de Tareas.
- 3) Plan de Clasificación de Puestos y Calificación de méritos de carácter técnico-realista.
- 4) Régimen Dinámico de Promociones.

Estos cuatro aspectos posibilitan la definición y precisión de las funciones de los agentes. Sin ellos, la Administración carece de su columna vertebral, enviando al fracaso a toda la política de reclutamiento, selección, ascenso y eficiencia.

Su trascendencia se observa claramente en Francia donde las funciones administrativas han sido clasificadas en cuatro clases jerárquicamente conformadas dando lugar a otros tantos niveles funcionales: Directivo (funciones de concepción y organización, Clase A); Ejecutivo (Clase B, funciones de Aplicación) y los niveles Auxiliares y Administrativo puro (Clases C y D, funciones oficinescas).

No entramos a discutir con respecto a la conveniencia de definir cargos o funciones, aspectos complementarios cuya correlación es evidente. Lo tangible es que el Servicio Civil debe reposar sobre una plataforma técnica, cuya inexistencia anula cualquier esfuerzo de creación.

d) Por último, debe consignarse la presencia de un órgano coordinador que implique un carácter rector o supervisor de todo lo relacionado

con el Servicio Civil, con el fin de dotarlo de la coercibilidad necesaria a efectos de que pueda desempeñar un rol activo en la consecución de los objetivos públicos de la Administración Central.

Entendemos que estos cuatro apartados son básicos. A ellos sólo se ha llegado como fruto de una evolución que arranca en los albores de la segunda década del siglo pasado. Es interesante el análisis histórico, por lo que brevemente lo enfocaremos a continuación.

5. — *La Evolución del Servicio Civil.*

El movimiento general en pro de la creación de los Servicios Civiles, presenta tres períodos absolutamente definidos, originados, el primero de ellos, hace aproximadamente unos cien años. Desde entonces observamos un período evolutivo, caracterizado, de acuerdo a los sociólogos, por el hecho de que el progreso de la Administración Pública corre paralelo al desenvolvimiento técnico e industrial de los países y a su experiencia de guerra.

La insistencia por el intervencionismo aumentó a medida que los distintos países avanzaban en su Revolución Industrial. Como corolario de la intervención estatal y la ampliación de su campo de acción, se determinó la necesidad de la existencia de una mayor cooperación entre la Administración y sus colaboradores y el tratamiento del problema administrativo como esencialmente humano. La ampliación de la función Económica y Social del Estado ha determinado la incoherencia y diversificación de las estructuras vigentes, dando nacimiento a las Reformas Administrativas cuyo objeto primario es uniformar los hechos, la evolución social y el derecho.

Este proceso puede sintetizarse:

A) El período anglo sajón:

Se origina hacia 1853, con la aparición del informe Trevelyan Northcote sobre la Organización Permanente del Servicio Civil, publicado por el gobierno inglés en febrero de 1854. ⁽¹⁾

Como consecuencia, el 21 de mayo de 1855, surge la primera Comisión de Servicio Civil.

Poco tiempo después, en EE. UU., los abusos de la política de los despojos daba lugar a la Pendleton Act, que autorizó la constitución de una Comisión de Servicio Civil de tres miembros encargada de la aplicación del Principio del Mérito en la Administración Pública (1883). De inmediato surgieron dos corrientes: la progresista y la reformista que dominaron la evolución de la Unión hasta los primeros años de nuestro siglo.

Fruto de ello, tenemos la ley Lloyd La Follette de 1912, que intentó el destierro del patronazgo político en salvaguardia del derecho de los agentes.

(1) G. Campbell, *The Civil Service in Britain.*

El período sajón se completa en 1908 con la creación del Servicio Civil del Canadá. Este, hasta la última guerra, conservó una amplitud enorme, que hoy ha desplazado hacia las Oficinas de Personal ministeriales.

B) El período de transición, constituye una época de indefinición y desarticulación. En algunos países nacen Comisiones de estructura heterogénea, completándose la integración y evolución de los organismos creados en el primer período.

C) El período de post-guerra. A partir de la última guerra mundial se inicia un proceso positivo en la Administración de Personal para el Servicio Público con los preliminares de las Reformas Administrativas. La época de la reconstrucción reservaba cambios de enorme importancia en las estructuras socio-económicas. Comenzaba un proceso de adaptación.

Podemos advertir que en este último período, el Servicio Civil es objeto de sensibles transformaciones técnicas y humanas.

En el aspecto técnico se produce la reorganización de las estructuras funcionales, sistemas de selección, clasificación y promoción.

Al respecto, debe mencionarse que las leyes de Clasificación de Cargos dominan el escenario de los diferentes países, a tal punto que la Función Pública se apoya decididamente en las mismas.

A vía de ejemplo citemos, en Europa: la ley del 19 de octubre de 1946, modificada por Ordenanza del 6/2/59, para Francia; el Estatuto de los Empleados Civiles de Italia del 10 de enero de 1957; la ley del 14 de julio de 1953 para Alemania; el estatuto de los agentes del Estado Belga del 2 de octubre de 1937. Tenemos, igualmente, Comisiones en Luxemburgo y Holanda en 1945, Suecia en 1950. En América Latina: el decreto ley de octubre de 1952 en Brasil; la ley del 17 de junio de 1957, en la Argentina; el decreto de mayo 12 de 1947 en Puerto Rico; El Estatuto del Servicio Civil del 30 de mayo de 1953, en Costa Rica, etc.

Esta transformación es muy remarcable en Europa Occidental donde la desaparición de algunos regímenes dictatoriales y la remodelación de las estructuras políticas sobre la base de principios democráticos (libertad y dignidad humana) ha creado una nueva orientación doctrinaria. En efecto la evolución social determina que en cierto modo los funcionarios estatales pierdan el privilegio que antaño disfrutaron al constituir un estamento especial de la Sociedad, modificándose sustancialmente las relaciones entre la Administración y sus Agentes. La igualdad de derechos ha aportado un nuevo eslabón de solidaridad social que se concreta en la formación de Asociaciones gremiales y Profesionales.

Este último factor tiene importancia ya que, en algunos países, no sólo se autoriza, sino que se aconseja la agremiación del funcionario, facultando a las representaciones democráticamente elegidas con fines puramente profesionales, la concertación de Convenios Colectivos con la Administración.

Destaquemos que en ciertos Estados la agremiación obligatoria es manifiestamente inconstitucional, de allí que no sea un concepto unánimemente aceptado. Por ejemplo, en nuestro país, existe una disposición concreta de la Constitución que estipula la libertad de Asociación por lo cual no es posible entonces imponer la "obligatoriedad" de tal supuesto.

Hemos enfatizado en el carácter unilateral de la noción jurídica de función pública, pero por encima de la facultad omnínoda del poder Administrador están los derechos individuales inherentes a la personalidad humana. El Estado no puede imponer la agremiación en forma autoritaria, por esta razón en la legislación comparada no existen posiciones comunes. En EE. UU., se distingue entre el derecho a la inscripción y la obligación de adhesión a una Asociación de funcionarios. El propio Manual de la Tesorería Británica expresa: "afíliese a una Asociación y contribuya a que sea activa y auténticamente representativa". Es, entonces, condición primordial para el éxito de una Asociación, la reunión de algunos atributos:

- a) La autorización constitucional y legal y el consejo o sugerencia de afiliación;
- b) Que la misma no persiga fin político alguno y que esté desligada de Asociaciones de tipo privado (ya sean organizaciones de asalariados o empleados).

Este último apartado es aplicable fundamentalmente a aquellos países que no tienen desarrollado un criterio jurídico firme de función pública, es decir que aun no ha madurado el concepto de asimilación a que tienden, según vimos, algunas legislaciones (concepción liberal);

- c) No debemos olvidar que la función pública tiene una base administrativa de naturaleza estatutaria, y todo fin que no sea el estrictamente profesional debe ser analizado con mucha reserva. Así, señala Bielsa: ⁽¹⁾

"La organización Sindical no puede tener más objeto que el mejoramiento intelectual y moral exclusivamente profesional de los asociados; pero no puede ser una organización destinada a reclamar y exigir del Estado, lo que ya implica posibilidad de contienda con él, prestaciones consistentes en aumentos de salarios u otros derechos que el Estado no reconozca compatibles con el régimen mismo de la función pública, que se pierda en la autoridad, la jerarquía y la disciplina, y especialmente en la lealtad al Estado". Sin embargo, la dinámica de los acontecimientos sociales ha llevado al reconocimiento, incluso, de este último principio, tal como lo vemos en los países sajones. En lo demás, queda en pie una actitud psicológica propicia a tal solución.

(1) La Función Pública, pág. 179.

6. — *Perspectivas.*

En algo más de cien años de evolución de la Función Pública es dable enunciar el cambio radical operado no sólo en la orientación jurídica, sino en su concepción orgánica y estructural.

Objetivamente, la noción jurídica y didáctica de la función debe ser anterior a toda organización de Servicio Civil y a toda sistematización de normas que tienda a regular los derechos y deberes de los funcionarios (estatuto). La historia nos ha presentado un proceso diferente, tal vez por el hecho de ser la Función Pública una institución social, influida por la dinámica de acciones y reacciones cuya tasa de aceleración ha dejado prácticamente desarticulada la trilogía que completa con el Servicio Civil y las normas que definen la situación jurídica del personal.

La conjunción es necesaria, pues de nada vale que el funcionario posea un Estatuto que regule la estabilidad, el ascenso, en fin, el Principio del Mérito, si no existe una orientación clara y definida de la vinculación del agente con la Administración, pues aquí se puede originar una violación del status moral y patrimonial sin que, jurídicamente, el funcionario pueda cuestionar o impugnar lo que conceptúa una situación ilegítima. No significa esto que el personal civil deba constituir una clase privilegiada de la Sociedad, simplemente la extensión del principio de igualdad ante la ley. Por esta razón, salvo en los países que impera la burocracia política, la Función Pública tiende a una evidente asimilación con la privada, tal como puede apreciarse en los países que integran la Unión Europea Occidental. Pero no todos los países pueden aspirar a tal unión, pues falta madurez jurídica, capacitación, disciplina de masa, concepto de gremialismo profesional, tradición.

Precisada la Función Pública, se impone la agrupación de los agentes —vinculados a la Administración por una noción jurídica determinada (acto administrativo)— a efectos de conformar un Servicio Civil que permita al Estado la consecución de los objetivos de orden social. Consecuentemente surge la relación estatutaria con respecto a la Administración, con el fin de asegurar la aplicación del principio del mérito y la protección jurisdiccional al agente. De hecho, la necesidad de un organismo representativo que coordine la Función Pública, el Servicio Civil y la situación estatutaria es obvia, de allí que, en próximos capítulos veamos los lineamientos fundamentales de estos organismos de tipo Supervisor - rector.

CAPÍTULO II

LOS ORGANISMOS DE RACIONALIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y CONSEJO

1 — *Definición, Organización y Dependencia.*

A) DEFINICIÓN Y CONCEPTO.

Puede entenderse como Organismos típicos de la Función Pública las instituciones de jerarquía superior que bajo la dependencia directa del Poder Administrador están encargadas de centralizar, dirigir, coordinar y velar por el cumplimiento y la racionalización más eficaz de las normas superiores que rigen la administración del Personal del Servicio Civil.

No se trata de proceder a la creación de un organismo gremial cuyo fin sea la unificación total del Servicio Civil. Es dable aclarar:

- a) El problema de la competencia, que tiene especial significación pues la invasión de funciones con organismos especializados en lugar de producir un efecto benéfico en la Función Pública, conduce fatalmente al desorden administrativo. De aquí que antes de estructurar un organismo rector del Servicio Civil es menester el deslinde total de atribuciones, a efectos de que no constituya un ente demasiado activo y absorbente o demasiado cristalizado o propenso a soluciones inadaptadas por incompreensión o imposibilidad de captación de la política de personal.
- b) No es posible igualmente imputarle la administración directa del personal, sino la misión de lograr una mejor coordinación con los organismos encargados de la gestión directa. El propio concepto de supervisión se opone a la formulación de un estatuto de dependencia entre un organismo típico con sentido técnico de la función pública y los funcionarios, ejecutivos puros.
- c) Pero es admisible, eso sí, que sea el propio organismo de racionalización y consejo quien proceda a la fijación de la responsabilidad por el éxito o el fracaso de una política coordinada de la Función Pública. Veamos, entonces, de acuerdo a los lineamientos expuestos el alcance de los atributos fundamentales.

1) Jerarquía Superior.

Dentro de las funciones que integran la pirámide de la carrera (Directivas, Ejecutivas, Calificadas y Auxiliares) no es posible reservar un lugar a un organismo de racionalización de la Función Pública. Es de meridiana necesidad la atribución de un carácter superior, afín a un organismo rector. No sólo por razones de independencia burocrática, sino fundamentalmente por motivos de capacitación y perfeccionamiento, anteriores al ingreso a la función. Además, median razones de autoridad. La jerarquía superior implica que dentro de la evaluación de los atributos, deberes y responsabilidades de los puestos que componen el organismo, las exigencias deben ser sensiblemente mayores, por lo que dentro de la línea piramidal, la selección será hartamente delicada, pues constituirá la base de la autoridad moral o estatutoria que tendrá sobre los centros ministeriales o locales de personal.

2) Centralización.

Esta expresión traduce en primera instancia cierta absorción de funciones de otros organismos, por lo menos en cuanto a un nivel óptimo de decisión. En efecto, no se trata de centralizar en un organismo representativo ⁽¹⁾ todo el sistema del mérito o de carrera. Estimamos que se deben centralizar todos los aspectos que se vinculen con la técnica, la legislación dinámica del sistema del mérito (básicamente selección y ascenso) y las normas de formación y perfeccionamiento. La razón fundamental de la centralización radica en el interés general de sus objetivos. Es decir:

- a) Iniciativa sobre aspectos técnicos (Clasificación de Cargos y Evaluación de tareas);
 - b) Régimen dinámico de la carrera;
 - 1. — Normas de Selección y Reclutamiento.
 - 2. — Sistema de Promoción.
 - c) Orientación profesional en materia de formación, capacitación y perfeccionamiento.
 - d) Medidas generales que afectan a todos los funcionarios del Servicio Civil, tales como política de Remuneración, etc.
- 3) Dirección. El problema de la Dirección de los Organismos de Racionalización, Asesoramiento y Consejo es una tarea de carácter prima-

(1) Acláremos que esta expresión no tiene un sentido gremial, sino técnico; no se trata de "representar" a los funcionarios, sino a la función pública, en su amplia acepción.

rio en oposición a las funciones de gestión, propia de los organismos especializados. Por medio de la misma se trata de confeccionar una política coherente que facilite la utilización al máximo de las capacidades individuales del personal, de modo que puedan, desde el servicio, hacer una contribución efectiva al progreso del grupo y de la comunidad. El viejo principio de Fayol adquiere vigencia, a los efectos de que la unidad de acción permita la planificación de todos los esfuerzos y su ulterior aplicación, anticipando las consecuencias desfavorables que provengan de una errónea transmisión de las sensaciones del cerebro (Dirección) al cuerpo (Servicio Civil).

4) Control. - Las funciones de Dirección, centralización y coordinación, traen, como consecuencia lógica, la labor de Control. Se trata de Supervisar la gestión especializada en materia de personal y no constituir una auditoría pormenorizada de toda la Función Pública. Sólo los resortes que emanan del organismo rector pueden ser objeto de inspección por el mismo. Por ejemplo: la Dirección provee las normas básicas sobre clasificación y evaluación de puestos, pero quien aplica la política es el Departamento o Centro especializado. Sólo compete al organismo de Dirección la fiscalización que ponga en evidencia si se han cumplido sus directivas en la materia correspondiente. Este proceso se observa claramente en la función de la Comisión de Servicio Civil de EE. UU., Canadá y Francia, y en la labor de los respectivos Servicios Departamentales, ejecutivos absolutos de los programas de personal, en funciones absolutamente activas. En un régimen descentralizado, compete al organismo rector un rol de Dirección, Coordinación, Centralización y Control del planeamiento, la técnica y la legislación, no entorpeciendo la competencia de los sectores especializados en la Administración de las normas.

B. — ORGANIZACIÓN.

Clásicamente, se admite que una organización comprende una armónica combinación de personas, jerárquicamente dispuestas, cuyas relaciones fundadas y coordinadas permiten alcanzar los objetivos previamente fijados. Hemos insistido en otra oportunidad, que la organización es un problema de programación lineal resuelto por aproximaciones sucesivas, pues fundamentalmente se trata de ensayar y obtener la solución más óptima a la ecuación empresística. ¿Cuál es la organización más adecuada para un cuerpo rector de la función pública? Veamos por partes:

— Personas. - En general se admite que el número limitado de personas que desempeñan una función superior está más de acuerdo con el principio de Dirección. Esta afirmación vale no solamente para el cuerpo Directivo sino para el grupo auxiliar o burocrático. En EE. UU., el total

de funcionarios empleados es algo más de 5.000 frente a un Presupuesto Federal de más de dos millones, mientras que en Francia el total de personal ocupado no alcanza a 50 frente a una burocracia de más de 1:000.000. En lo relativo al aspecto esencialmente Directivo, el organismo propiamente dicho no debe constar con más de tres escalones:

1. — Director General o Presidente, nombrado directamente por el Poder Ejecutivo, en las condiciones que veremos.
2. — Un Sub-Director o Secretario General, coordinador entre la Dirección Superior y los brazos ejecutivos.
3. — Los Jefes de Dirección o Departamento, nexos entre la periferia (Ministerios) y el organismo rector. Estos últimos están en íntima relación con los distintos objetivos que persiga la Comisión. En Francia existen cuatro sectores encargados de la política y coordinación, legislación y estudios, organización y Control. La excesiva proliferación de escalones lleva irremediablemente a perder la visión de conjunto que debe acompañar la creación de este tipo de organismos. Igualmente el personal debe ser una función de la competencia que tenga la Comisión y los organismos ministeriales.

— En cuanto a la creación de Servicios regionales no es deseable, salvo que el Servicio Civil posea una extensión superior a la común y que los objetivos públicos del Estado también alcancen a esos institutos, lo que técnicamente no es posible.

C. — ALCANCE Y DEPENDENCIA.

En legislación comparada (doctrina y derecho positivo) se admite que existe una especie de trilogía de factores que dan nacimiento a la función pública.

1. — La Constitución, la ley, los usos y las costumbres.
2. — La reglamentación de los órganos del Poder Administrador.
3. — La ejecución reglamentaria (circulares e instrucciones de Servicio) de los organismos de Racionalización.

Aquí se plantea el problema de si estos organismos pueden tener una facultad propia de reglamentación, más allá de los lineamientos del Poder Ejecutivo. Entendemos que salvo atribución y competencia concreta de la ley, no poseen un poder reglamentario mayor que el del Ejecutivo, excepto en todo lo relacionado con la mejor y más flexible ejecución de las directivas superiores.

Por esta situación estas instituciones deben depender jerárquicamente del Poder Ejecutivo no sólo en el aspecto político, sino en el administrativo. En Francia, la Dirección General de la Administración y de la Función Pública depende del Presidente del Consejo de Ministros, aunque prácticamente delega en otros órganos políticos sus funciones. En EE. UU., es el Presidente el que directamente nombra, con el Senado, a los tres miembros de la Comisión. Es evidente que algunos de estos sistemas son objetables, por el riesgo de la politización. El peligro estriba no en la dependencia, sino en la elección de las personas idóneas para ocupar los cargos. Aquí reside el verdadero problema.

Se debe constituir un Estatuto bien preciso que implante las bases para la designación, no dejando prácticamente nada al arbitrio político, al amiguismo o al patronazgo. En caso contrario el resultado nefasto no tardará en producirse, e incluso observaremos problemas en los cuales se divorcia y confunde —para el político— la técnica con la particular confianza, caso del Uruguay que enfrenta enormes dificultades cuando toca efectuar la provisión de los cargos vacantes de los altos cuerpos de justicia (Suprema Corte, Tribunal de lo Contencioso, etc.).

2. — OBJETIVOS Y FUNCIONES.

Estimamos que de acuerdo a la precisión y a los objetivos perseguidos por un organismo de Administración, Racionalización y Consejo de la Función Pública, su labor debe ser, principalmente, del siguiente orden:

A) *Directiva del tipo Productivo.*

- a) Estudios sobre Reforma Administrativa;
- b) Orientación en Organización y Métodos;
- c) Supervisión de Alta Comisaría de productividad.

B) *Orientación Jurídica de la función.*

- a) Iniciativa en la elaboración de Estatutos del Servicio Civil y sus innovaciones;
- b) Profesionalización de la Función Pública.

C) *Coordinación de las normas sobre Administración de Personal.*

- a) Uniformización de normas sobre selección y reclutamiento;
- b) Régimen dinámico de Promociones;
- c) Directivas sobre política de Evaluación y Clasificación de puestos;
- d) Formación, Capacitación y perfeccionamiento (ex ante y durante el servicio);
- e) Control de la aplicación departamental de la política general.

Las funciones de los Organismos de Racionalización son pues de *orden directivo*, en cuanto a la fijación de normas que impliquen la consecución de una mayor productividad. Al respecto, todo proceso de reforma administrativa debe tener su guía, actuando como un enlace interministerial, con las oficinas Departamentales de Organización y Métodos y con las Altas Comisaría que le someterán los estudios sobre investigaciones, controles, etc.

Al mismo tiempo *presiden la orientación* jurídica de la función, tomando la iniciativa en la estructuración de leyes que permitan una mejor planificación de la misma, velando por una composición ideal del estatuto formal y material de los funcionarios del Servicio Civil.

Por último, deberán *coordinar* todas las normas sobre Administración de Personal, tentado llegar a una uniformidad y coherencia en todos los Departamentos, Ministerios y Sectores de la Administración Central, contando para ello con el control consiguiente, a efectos de ajustar la conducta a los lineamientos esbozados. A este fin deberán tener precaución en no constituirse en un factor refractario al proceso dinámico. Una afirmación muy elocuente definía el alcance de la facultad de tutela e inspección de la Comisión americana de Servicio Civil. Su juicio puede extenderse perfectamente a todos los organismos similares. "Su fuerza radica mucho más en el valor de los servicios que presta que en la autoridad y control que sobre los mismos ejercita". De allí que debe poseer un contacto permanente y real con los problemas del Servicio Civil, procediendo a su continua evaluación, investigación, unificación y simplificación. Sólo así podrá disponer de la autoridad moral indispensable para el eficaz desempeño de sus tareas de Dirección, Coordinación, Orientación y Supervisión de la Función Pública.

3) DIFERENTES CLASES.

Hemos empleado hasta el momento la expresión genérica de Organismos de Administración, Racionalización y Consejo, representativos de la Función Pública. Pero existe tal variedad dentro de la legislación comparada que resulta difícil proceder o intentar una clasificación o agrupación. Con tal aclaración vamos a reunir las diferentes entidades en tres categorías básicas:

- A) Organismos consultivos de la Función Pública.
- B) Las Oficinas de Personal.
- C) La Dirección de la Función Pública.

Estas manifestaciones presentan sensibles diferencias entre sí, de allí que no sea aplicable lo comentado precedentemente a todos los organismos, no sólo en los aspectos materiales o estructurales, sino en cuanto a su compe-

tencia. La medida de la potestad que puedan ejercitar sobre la función pública está estrechamente correlacionada con los principios esbozados. Se mantiene en pie el objetivo.

A) *Los Organismos Consultivos.*

La jurisprudencia moderna ha elaborado una verdadera teoría de la administración consultiva. El legislador acude al auxilio de la Comisión consultiva, cuya integración se produce en el preciso momento de la encuesta y/o consulta, y sus lineamientos alcanzan a los mismos objetivos que atribuimos a los órganos puros de Racionalización. La Administración consultiva, obligatoria o facultativa, se presenta como "síntoma de un mal interno de la Administración", o, al contrario, según el informe nacional francés, "como la expresión de una civilización más técnica que antes y la trasposición a la realidad práctica de una especie de democratización del Poder Ejecutivo". (1) Las consultas pueden versar:

- a) Problemas de coordinación interna, tendientes a la resolución de diferencias entre los niveles departamentales y ministeriales.
- b) Problemas de decisión ante la controversia de opiniones sobre Administración de Personal y en los cuales domina el régimen jurídico de la petición.
- c) Problemas derivados de la función pública, para cuya resolución la Administración recurre al estudio y asesoramiento de Comités de carácter consultivo.

En general la composición de este tipo de comités es de carácter paritario, siendo los miembros designados por elección o por nombramiento directo.

Su resolución no obliga al poder decisorio de la Administración, salvo que expresas disposiciones legales le atribuyan tal carácter.

Pueden citarse como organismos de esta índole al Consejo Superior de la Administración Pública de Italia, similar al francés, aunque su estructura y competencia son algo diferentes, y los Whitley Councils ingleses.

Los órganos Consultivos constituyen una ayuda de enorme importancia en la empresa de reorganización y reforma administrativa. Pero, por sí mismos, no constituyen un instrumento excluyente. Necesitan de aquel tipo de organismos que al poder de consulta agreguen la facultad de decisión, orientación y planificación. De aquí que, en la mayoría de los países, su presencia constituya un factor de cooperación y complementación en el enfoque de la función pública.

(1) Mesa Redonda de 1958, desarrollada en Lieja (27 de junio al 3 de julio) en R. I. de C. Administrativas, Volumen XXIV, N° 3.

B) *Las Oficinas de Personal.*

Constituyen la expresión más generalizadora de los organismos de Administración. Su labor es de ejecución, planificación, estudio y decisión de todos los resortes vinculados con la administración de personal. Junto a la función de selección, tenemos la política de formación y retribución, los estudios sobre valuación y clasificación y, en algunos casos, la decisión en problemas de índole jurisdiccional. Hoy, su actividad se concreta al dominio Departamental, Ministerial y periférico. Por ello las Oficinas de Personal se diferencian sensiblemente de las Comisiones de Servicio Civil y Dirección de Función Pública:

a) Carencia de la función central de planificación, que les permite la visualización, revisión y coordinación de los programas a corto y a largo plazo. Es dable señalar en este apartado, la ausencia de planes sobre:

- 1º) Mejora de métodos;
- 2º) Racionalización del trabajo;
- 3º) Productividad de la función pública;
- 4º) Bolsa de personal;
- 5º) Formación y capacitación.

b) División indeterminada de la función y la potestad directiva.

La Dirección de Función Pública tiene un real carácter de centralización, inexistente en las Oficinas de Personal, las cuales, por lo general, ven diluída su gestión directiva por la presencia de las Oficinas ministeriales o departamentales de allí que, en ellas, no exista la coherencia y uniformidad imputables a las Instituciones de la Función Pública.

c) Labor de orden ejecutivo y burocrático.

Las Oficinas de Personal tienen una actividad de orden administrativo especializado. Su función abarca el reclutamiento, la política y ejecución de exámenes, la formación del registro de funcionarios, la aplicación concreta del plan de clasificación y evaluación de puestos, la política de traslados, jubilaciones, apelaciones y demandas, sanciones, permisos, apreciación de servicios, separación y destitución de funcionarios, etc. Este tipo de funciones de corte burocrático no son propias de las Comisiones de Servicio Civil, y Dirección de la Función Pública, pues tal naturaleza ejecutiva está en desacuerdo con la definición y caracterización de estos organismos.

d) Inferior alcance jurídico de la Competencia.

Los organismos de la Función Pública tienen iniciativa legal en la materia; las Oficinas de Personal, sólo facultad reglamentaria y reservada a problemas de aplicación, nunca de Dirección.

e) Un ejemplo tangible de la organización de una Oficina General de Personal lo ofrece Suiza, según lineamientos de la ley del 30 de junio de 1927, y modificaciones de los años 1930, 1947 y 1950. En el ámbito departamental, resulta muy aceptable la organización del Canadá. Sus Oficinas ministeriales de Personal tienen la finalidad de velar por el desarrollo ejecutivo de la carrera con el fin de facilitar los recursos humanos necesarios para alcanzar el mejor servicio de la organización en que operan.

Conciliando ambos ejemplos, arribamos a una estructura tipo, aplicable a las Oficinas de Personal de tipo periférico:

I) Administración de Personal.

- a) Aplicación de normas, reglamentos y estadísticas;
- b) Elevación de asuntos a los Comités Paritarios de Personal, Dirección de la Función Pública y Comités Consultivos;
- c) Generalidades e información sobre asuntos relativos a la Función Pública;
- d) Protección y disciplina del Personal (sobre todo represiva);
- e) Registro de asuntos individuales y fojas personales.

II) Representación y enlace con los:

- a) Organismos de la Función Pública;
- b) Comisiones paritarias;
- c) Comisiones Asesoras;
- d) Ministerio de Hacienda y Tribunales federales o centrales;
- e) Asociaciones de funcionarios;
- f) Jefes Departamentales.

III) Higiene y Seguridad.

Se deduce que no existe una labor pura de planificación, ni de orientación, sino de ejecución de normas superiores. La labor legislativa está ausente, salvo cierta iniciativa reglamentaria. Incluso la política de ascenso, formación y selección, corresponden privativamente al Servicio Central.

En cuanto a la coordinación, tiene excepcional importancia sobre todo en cuanto al enlace con los diversos organismos representativos de la Función Pública.

f) Resumiendo: Las Oficinas de Personal conforman organismos que no implican una administración del programa de la función pública.

Su corte burocrático es incompatible con una organización de Estado Mayor, es decir que carecen de responsabilidad por una política coherente y sistematizada del Servicio Civil. La mayoría de sus funciones suponen un trabajo de registro, archivo, reclamaciones, informes, estadísticas. En su ejecución tienen plena flexibilidad. Del buen éxito son responsables sus Di-

rectores ante los organismos representativos de la Función Pública y ante los propios Jefes Departamentales. Los aspectos más complejos se reservan a entidades superiores cuya autoridad moral la transforma en rectoras y guías de toda la administración de personal.

Es por esto último que no podemos concebir la literatura del 1er. Seminario de Administración Pública de las Naciones Unidas ⁽¹⁾ al expresar que "es conveniente que haya un Departamento Central de Personal que dirija un régimen ordenado y equitativo de administración de personal en la función pública". El hecho de que un Departamento de Personal sea central no significa unidad de integración ni tampoco que deba poseer la Dirección del Servicio Civil. Son conceptos absolutamente diferentes, aunque complementarios. La propia noción de Dirección incluye Centralización y este atributo no lo puede ostentar una Oficina de Personal por su alcance y su jerarquía: su ámbito no puede ser nunca general ya que lo impide el sentido burocrático de su composición y destino; su jerarquía, pues está sujeta a una doble subordinación, contraria a la esencia del Principio de Dirección.

C) *La Dirección de la Función Pública.*

Constituye el organismo representativo típico de la función pública, cuya meta es objetiva en la planificación del Servicio Civil en el principio del mérito, regulando la función pública en sus verdaderos términos jurídicos. Esta meta se canaliza por una doble vía:

- a) Unicato concentrado de funciones;
- b) Unicato desconcentrado de funciones.

La distinción tiene su origen en la centralización y descentralización del principio de Dirección. Aquí comienza la línea divisoria entre las nociones "administración del programa del Servicio Civil y administración del Servicio Civil". No significa esto que en el primer caso existe mayor autoridad en el organismo directivo, sino simplemente que la función superior recurre en menor proporción al principio de la delegación. Esto debe interpretarse analizando la relación coordinada entre la Dirección de personal y las oficinas Departamentales o Ministeriales. Es atributo básico ingénito que la noción de Dirección se confunda o tienda a la de Estado Mayor, es decir que sólo tenga a su cargo la función de planificación, conservando los órganos colaterales o periféricos la facultad de aplicación del programa estructurado; con la autonomía compatible con el objetivo básico, y éste es inmutable, tanto en el concepto centralizado, como en el descentralizado.

(1) Conclusión N° 2, N. York, 1952.

Con estas aclaraciones podemos enfocar la doble división, vista desde otro ángulo:

- a) Las Comisiones de Servicio Civil;
- b) La Dirección de la Función Pública.

No se trata de una simple distinción terminológica, existe cierta diferencia entre el concepto europeo y el sajón, fundamentalmente el inglés, pues el americano, a partir de 1949 presenta semejanzas con el régimen francés; por lo que tiende a pasar de la etapa a) a la b).

- a) Las Comisiones de Servicio Civil.

Tal como lo hemos visto han tenido origen en la 2ª mitad del siglo pasado. En la actualidad las funciones muy amplias de este tipo de organismos van siendo sustituidas a tal punto que puede afirmarse que tienden a identificarse con las de tipo continental europeo, pues el antiguo Ministerio de la Función Pública hoy casi se confunde hoy con la Dirección General de la Función Pública, órgano encargado de una planificación coherente, con el fin de lograr el impulso, coordinación y control que faciliten una ordenada centralización del Servicio Civil. Tenemos dos etapas bien definidas en la estructuración de las Comisiones. En la primera, hasta 1949-50, constituyen organismos híbridos, que junto a funciones directivas y de orientación, concentraban funciones burocráticas relativas a la administración pura de personal, de índole detallista. De hecho los Departamentos y Ministerios se encontraban anulados en su iniciativa y la eficiencia lejana del padrón mínimo exigible. La insistencia hacia una reorganización no tardó en sentirse y las omnipotentes Comisiones fueron dejando paso al principio de la desconcentración que impuso que determinadas funciones de tipo administrativo sólo podían ser llevadas a cabo por los organismos ministeriales en base a sus Departamentos de Personal especializados. El límite o tope de la desconcentración o transferencia a órganos subordinados está fijado en aquel instante en que se resientan las facultades de Dirección, Coordinación, Centralización y Control, atributos trascendentes de las Comisiones. En algunos países esta etapa de desconcentración está en curso de ejecución (por ejemplo, EE. UU); en otros, prácticamente ya se ha completado (Francia). El problema de los primeros consiste ahora en ajustar la dimensión del aparato activo a las funciones reales, destinando el exceso disponible a la creación de organismos consultores y asesores en determinados aspectos de la función o el servicio cuya índole especializada así lo reclame.

- b) La Dirección de la Función Pública.

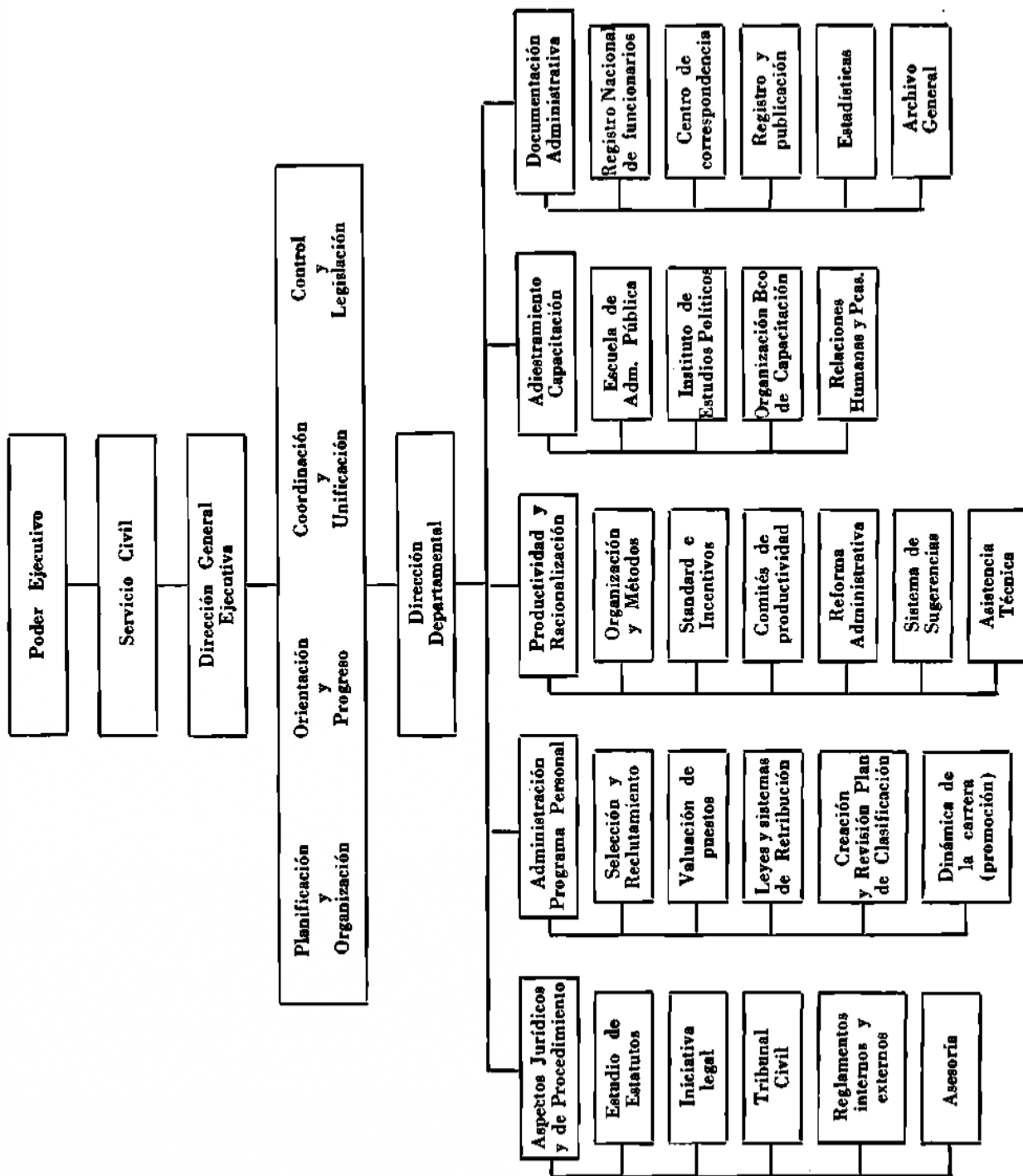
1. — Concepto.

El principio de descentralización ha llevado a la constitución de la Dirección de la Función Pública. No se trata sólo de sustituir el nombre ge-

nérico de Comisión, por el concreto de Dirección. El organismo inicial de funciones amplias ha sido objeto de ajustes, eliminando los factores espurios. Adquiere así, como consecuencia de la desconcentración de la burocracia, el carácter de una institución superior de Estado Mayor cuya función básica será, con respecto al programa del Servicio Civil, administrarlo, es decir, planearlo, coordinarlo, comandarlo, organizarlo y controlarlo, quintuple aspecto del fenómeno administrativo delineado tan añeja, pero ciertamente por Fayol.

2. — Esquema de organización.

Hemos anotado —al hablar de los Organismos de Administración, Racionalización y Consejo de la Función Pública— sus lineamientos principales. Coordinando los conceptos oportunamente aseverados podemos enunciar un egograma funcional básico de una Dirección tipo de la Función Pública:



La organización reposa sobre la base de un Director General, dependiente del Poder Ejecutivo y cinco Directores Departamentales encargados de velar, con respecto a la Función Pública, de:

- I. — Planificación y organización;
- II. — Orientación y progreso;
- III. — Coordinación y unificación;
- IV. — Control y legislación.

Para ello, la labor funcional específica de cada una de las cinco Direcciones Departamentales versará:

- 1) Aspectos jurídicos y normas de procedimiento.
- 2) Administración del programa de personal.
- 3) Productividad y racionalización administrativa.
- 4) Adiestramiento y capacitación.
- 5) Documentación Administrativa.

La atribución concreta de competencia a estas cinco Divisiones permite arribar a los objetivos básicos de un programa general de la Función Pública, con verdadero sentido administrativo, en el cual se concilie el Derecho público, el Derecho Estatutario y la nueva rama, el Derecho Económico. Al mismo tiempo se trata de conciliar las ventajas que implica el unicato personal de Dirección, con el principio de delegación que faculta que cada oficina especializada tenga la flexibilidad de movimientos suficiente para administrar su propio personal. Una vez fijado los principios rectores cuyo orden y responsabilidad incumbe al Organismo Directivo, se fomenta un proceso de comunión e integración armónica entre las estructuras administrativas y políticas.

4. — CONCLUSIONES.

Estamos enfrentados a un cambio radical en los conceptos tradicionales de Administración Pública. La dinámica social, el progreso científico y técnico, las masas, los partidos, los conductores políticos, sociales y religiosos, están sujetos a una tasa progresiva de aceleración y evolución que ha conformado una estructura cambiante en la cual los factores jurídicos, burocráticos, sociológicos e institucionales, obran como un conglomerado de acciones y reacciones que busca la obtención de un equilibrio dinámico.

El aparato jurídico ha abandonado la clásica doctrina contractual que tentaba explicar la formación exacta del vínculo determinativo de la función pública para canalizarse hacia formas administrativo-estatutarias de base práctica que persiguen, en un futuro próximo, la identificación de lo que sig-

nificó el estamento de los funcionarios públicos con el de los trabajadores privados. La organización burocrática sólo puede subsistir si se le estructura y enfoca con criterio psicosociológico que imponga por ese medio, más concretamente por la herramienta de las Relaciones humanas, la meta de la productividad y la eficiencia. El Servicio Civil tiende justamente a dar un sentido productivo a esa burocracia, pues el principio corporativo busca una agrupación orgánica y coherente de los agentes de la función pública, una total aplicación y dedicación de sus energías, con el fin de lograr la obtención de los objetivos públicos. Pero es necesario para poner el andamiaje en funcionamiento la presencia de un organismo que al par de crear la plataforma técnica del sistema, y su constante actualización, imponga las directivas superiores y presida todo el desarrollo de una política armónica de la función pública. Sus amplias funciones iniciales, empero, constituyen una traba para la dinámica social. Hubo que recurrir a la desconcentración y descentralización de todas aquellas actividades que no lesionen su potestad rectora.

La prudente delegación debe operarse conservando el orden y la autoridad. Sólo así es factible lograr plena armonía entre la función planificadora y la estrictamente ejecutiva. A esa integración tienden —en casi todos los países— las Comisiones de Servicio Civil, para mutarse en Direcciones de la Función Pública en el cuádruple aspecto a que aludíamos: jurídico, burocrático, sociológico e institucional. Paralelamente, el funcionario necesita un conjunto de normas o estatutos que edifiquen una barrera contra la arbitrariedad y consoliden sus derechos morales y patrimoniales que son el nervio de la concepción dinámica de la carrera administrativa. El antiguo derecho público adquiere un aspecto polifacetal.

Tendrá, ante sí, una triple esfera de valores: administrativos, políticos y económicos; cada rama, dentro de los límites de su competencia, debe organizar su contribución para el logro de una perfecta conjunción de la revalorización del factor humano y el aumento de la productividad, en términos de economía, simplicidad y eficacia. Algunos países buscan la adecuación por medio de las reformas del aparato administrativo. En otros aún no existe la plataforma técnica sobre la cual repose su desarrollo evolutivo. Tal el caso del Uruguay, cuya complicación estructural no cuenta con los medios materiales, procedimentales y técnicos necesarios que enuncien por donde es menester comenzar y que debe constituir el objeto de la reforma. Más que nunca se impone definir el verdadero sentido de la función pública, la creación del Servicio Civil y el régimen estatutario y asignar al liderazgo de un organismo responsable, la tutela directiva, la planificación y la vigilancia del programa administrativo de personal.

Las reformas, principio axiomático, deben comenzar por la base. En ese cometido debemos concentrar todos nuestros esfuerzos.

CAPÍTULO III

REFERENCIAS SOBRE LA FUNCION PUBLICA Y EL SERVICIO CIVIL EN ALGUNOS PAISES

Estimamos interesante proceder al esbozo de una visión sintética de la organización de la Función Pública y el Servicio Civil en algunos países de Europa y de América. Al respecto, podemos distinguir tres grandes grupos:

- A) Países que cuentan con una adecuada organización.
 - 1) Estados Unidos.
 - 2) Francia.
 - 3) Inglaterra.

- B) Países que cuentan con la organización del Servicio Civil en evolución.
 - 1) Italia.
 - 2) Argentina.

- C) Situación de la Función Pública y el Servicio Civil en el Uruguay.
A efectos de una mayor sincronización, en cada una de las tres situaciones analizaremos, brevemente:
 - a) La Función Pública;
 - b) El Servicio Civil;
 - c) Los organismos de Administración, Racionalización y Consejo.

- A) *Países que cuentan con una adecuada Organización.*
 - 1. — Estados Unidos.
 - a) La Función Pública.

Se admiten seis períodos perfectamente definidos en la evolución de la Función Pública. Cada uno de ellos es distinguido en los textos administrativos por una característica especial: representa, generalmente, una reacción contra el precedente.

1. — De 1789 a 1829: Período de relativa eficiencia administrativa. En la transición del régimen colonial, los problemas administrativos eran muy poco trascendentes; el objeto capital consistía en salvaguardar del peligro exterior la independencia del país. Pese a ello los primeros mandatarios recurrieron al principio del Mérito para seleccionar el personal federal. Los resultados fueron muy positivos.

2. — De 1829 a 1865: El ascenso de Andrew Jackson significó el comienzo de una era oscura en la historia de la función pública. Original en su concepción, impuso una teoría o un dogma que desató polémicas de toda índole. Debemos asignarle la paternidad ejecutiva del sistema de los despojos, del botín, del reparto o las recompensas partidaristas.

Prácticamente es el rechazo de la noción profesional y jurídica de la función pública.

3. — De 1865 a 1883: Se produce la reacción contra el sistema de los despojos. Surgen voces de los cuatro puntos del país, reclamando una legislación positiva en defensa de la función pública.

4. — De 1883 a 1935: Período de las Reformas y Evolución burocrática. La reacción produce sus efectos. El 16 de enero de 1883 se promulga la Pendleton Act. Su finalidad fue establecer una barrera al desastroso sistema de las recompensas partidaristas. Principal contribución: la creación de la Comisión Federal del Servicio Civil, a la cual se encomendó, en el terreno de los hechos, la abolición gradual del sistema. En 1912, la ley Lloyd-La Follette, asume la misión de completar el destierro del sistema del botín político. A su vez, la ley de clasificación de puestos de 1923 es un loable intento por establecer un plan orgánico de clasificación y evaluación. Ambas significaron una especie de freno legal para el Presidente Roosevelt en sus primeras medidas de saneamiento administrativo. La revisión parcial del sistema de los despojos no llegó a concretarse.

5. — De 1935 a 1949: Se inicia la verdadera evolución de la carrera bajo los lineamientos del principio del mérito, consagrado por la Ramspeck Act. de 1939.

Los problemas de post guerra, la clasificación de miles de veteranos centraron la atención del Poder Público.

Sin embargo nacen una serie de críticas sobre el alcance jurídico de la Comisión del Servicio Civil, cuyos tentáculos anulaban la acción constructiva de los Departamentos y Ministerios. Estos reclaman insistentemente mayor flexibilidad y autonomía.

6. — De 1949 a nuestros días. Notamos la presencia de la ley clasificación de 1949 que se transforma en la base técnica del régimen americano del Servicio Civil y la función pública. Además, se completa y consolida el verdadero sentido jurídico de la función pública, como estructura profesional, de índole gremial, cada vez más lejos de constituir un estamento separado dentro la Sociedad. El hecho más sintomático lo constituye el plan

gubernamental reciente de entablar convenios colectivos con las Asociaciones profesionales creadas al amparo del reconocimiento del derecho de asociación, bajo el control directo del Presidente y político del Congreso.

b) El Servicio Civil.

Comprende el conjunto de los funcionarios designados para ocupar puestos en el Servicio Federal cuyo reclutamiento se ha efectuado de acuerdo al sistema del mérito. La doctrina americana distingue entre Servicio Federal y Servicio Civil. La primera enuncia un concepto más amplio pues incluye algunas categorías de funcionarios con selección al margen del principio del mérito.

Tal como hemos indicado, jurídicamente, se excluyen del Servicio Civil los funcionarios militares, los políticos y los dependientes del Poder Legislativo y Judicial. Además quedan afuera los agentes del Servicio Diplomático, los postales y el F. B. I.

Técnicamente el Servicio Civil se apoya en las leyes de clasificación de 1923 y 1949. Partiendo de una quintuple diferenciación escalonada de sueldos se ha estructurado un sistema objetivo, basado en una definición precisa de los puestos en base a sus requisitos de dificultad y responsabilidad. Esta situación ha aparejado cierta rigidez en las escalas clasificatorias, lo cual aún no ha logrado superarse. Se ha dicho que el Servicio Civil posee una plataforma mecánica de índole refractaria que ocasiona un perjudicial exceso de especialización en los cuadros administrativos.

El reclutamiento para el Servicio Civil sigue un procedimiento práctico que ha dado muy buenos resultados. Por el mismo se combinan las normas de interés general de una eficiente administración con los principios de celeridad y flexibilidad que guían el reclutamiento de las empresas privadas. Se realizan regularmente exámenes ⁽¹⁾ para las diferentes "Schedules" (General y Crafts Protective and custodial) por medio de la Comisión de Servicio Civil, la cual confecciona —con los aspirantes destacados— una Bolsa o lista Oficial (Elegible List) que se coloca a disposición de las reparticiones federales. En tal evento, cuando un Ministerio ha menester, para llenar cierta vacante, un determinado candidato, el jerarca del lugar donde la misma está radicada somete a entrevistas a los tres primeros de la lista. Si el aspirante pasa esta prueba, comienza un período de "training" sujeto a un exigente y continuado aprendizaje en el Servicio, para luego de un lapso de seis meses, ser confirmado o separado del cargo. ⁽²⁾

(1) Los exámenes se realizan en diferentes lugares (más de 1000), con una frecuencia media de ocho veces al año.

(2) La Unión es muy afecta al sistema de formación en el propio servicio, organizado por los Departamentos sobre especializaciones diversas, con la cooperación de la C. S. C., la cual difunde, cada seis meses, por medio de Boletines, un avance de los sistemas de capacitación.

c) Los Organismos típicos de la función.

Existen tres etapas perfectamente definidas en el organismo rector de la función pública americana. La primera, abarca desde su creación hasta 1935, período en el cual las débiles funciones iniciales de la Comisión de Servicio Civil fueron concentradas en la lucha contra el régimen de los despojos políticos, tentando la consolidación del Principio del Mérito y de la Carrera Administrativa.

El segundo período, a partir de 1935, acompañó la evolución burocrática del país y por ende sus funciones se ampliaron considerablemente, constituyendo una traba para el desenvolvimiento autónomo de los Departamentos y Ministerios, dado el exceso de centralismo del régimen, básicamente en aspectos de mera aplicación de normas.

Como resultado del informe Hoover hacia 1949, se inició un tercer período en el cual tiende la Comisión de Servicio Civil a transformarse en una Dirección de la función Pública, cuya finalidad esencial es velar por una política coherente y coordinada, recurriendo a una prudente delegación de funciones ejecutivas en los organismos colaterales. La antigua Comisión, encargada de reclutamientos, exámenes, preparación de nuevos empleados y fiel cancerbero del sistema del mérito, pasa a constituir la Reparación Central del Personal.

El reclutamiento, la formación, el perfeccionamiento, la carrera, se orientan desde la Comisión, reservando a los Ministerios la designación de sus propios candidatos, los cursos (ley 85.507, año 1958), los ascensos, las sanciones, etc.

La sección 01-1 de la Executiva Order 9830, expresa que la responsabilidad por la administración de personal recae sobre todos aquellos que planean, dirigen o supervisan el trabajo de los empleados federales. En todos los casos la Comisión asume ante el Presidente la total responsabilidad, debiendo rendir cuenta de la correcta aplicación por parte de los Departamentos y Ministerios de las leyes y reglas del Servicio Civil. Esta no sólo dirige la Administración del programa de personal, sino que desarrolla y promulga estándares, a efectos de aumentar la eficiencia, prescribe procedimientos y mantiene una adecuada y equitativa inspección de la aplicación de los estatutos. En consecuencia cada Departamento o Ministerio aplica por sí mismo las normas, siendo responsable por el manejo de su personal, ante la Comisión del Servicio Civil, ésta ante el Presidente, el cual a su vez responde al Congreso.

En cuanto a la organización, desde su origen está integrada por tres miembros (Comisionados), nombrados por el Presidente de la Nación, el cual oficialmente está representado por el Secretario General.

La Comisión actúa en forma directa por medio de Servicios Generales y especiales, Comités (tales como el de Revisión, Apelaciones), o bien re-

curriendo a la descentralización territorial, por las Comisiones Regionales, diseminadas en los distintos Estados.

Estimamos que EE. UU. se encuentra en una etapa evolutiva de la administración de personal. Ha sido muy efectivos los esfuerzos por aplicar los programas de la industria a la Administración Pública. Se aprecian ingentes esfuerzos por despolitizar la función pública, hacerla más flexible, aumentar los programas de capacitación y perfeccionamiento.

La reforma está encarada por la Service Reform Association, cuyo objetivo es dinamizar la función pública, aplicando especial énfasis en el problema de la capacitación, la cooperación de las organizaciones sindicales de funcionarios y las relaciones humanas, aboliendo la barrera tradicional entre la administración pública y privada, a efectos de intensificar el tránsito de empleados entre ambos sectores, identificando las ventajas psicológicas, morales y materiales.

B. — Francia.

1. — La Función Pública.

La jerarquización de la institución francesa arranca de principios del siglo XIX, con el advenimiento de Napoleón I, quien, como estadista, percibió el verdadero concepto del Derecho Público, buscando su dignificación y categorizando a la Administración Pública. Todo ese siglo asistió a la creación de escuelas y centros de perfeccionamiento las que si bien a un costo oneroso impregnaron a la función pública, de un sentido jurídico definido, una significación y una prestancia especial, que han consolidado cierto tradicionalismo en el sistema administrativo y sus principios reguladores. Pero aquel cuerpo especial, con alto sentido corporativo, cuya utópica meta era la formación de una entidad de Administradores Civiles con reminiscencias de los guardianes de Platón —de acuerdo a una oportuna alusión de Pfiffner— hoy se ha transformado en forma notable. Francia no escapa a la nueva orientación de la doctrina que ha surgido paralelamente a la ampliación de la acción administrativa y cuyo resultado trasciende al Derecho, operando un divorcio absoluto con la realidad. François Meyers ⁽¹⁾ nos habla de la crisis del derecho administrativo pues la teoría jurídica no se encuentra en situación de dar cuenta de todos los fenómenos, produciéndose, inevitablemente su declive, arrastrando a la noción de función pública.

A su vez ésta se caracteriza:

- a) Por su carácter gremial-institucional;
- b) Sustracción de la autoridad jerárquica de la función hacia Poderes exteriores (Asociación, Sindicato, etc.);

(1) R. I. de C. Administrativas, volume XXVI, 1960, N° 2, pág. 121.

- c) Pérdida de unidad y homogeneidad;
- d) Tendencia a la identificación —al igual que en EE. UU.— con la administración privada.

Señalaba la publicación citada:

“Por otra parte, el agente público no se siente como una unidad de una clase particular, distinta de aquella que agrupa el resto de la clase trabajadora.

Como su colega privado, trabaja para ganar su sustento; su afectación diferente no le imprime un carácter distinto a su posición social”. (1)

La función pública tiende a acomodar su estructura jurídica dentro del molde estatutario: concepción unilateral del vínculo que une al agente con la Administración.

Es interesante anotar que al propio hecho generador de la literatura administrativa sigue perfectamente el proceso reseñado.

Hasta la segunda guerra mundial los autores son por lo general profesores de Derecho, que enfocan la Administración Pública en análisis puramente jurídico. Es la euforia de la “loi administrative”.

A partir de entonces, se inicia el período de crisis del Derecho Administrativo y, casi paralelamente, la intensificación de la política de formación y capacitación de los agentes de la función pública.

Hacia 1945 nacen la ENA y el Centro de Altos Estudios Administrativos, destinados al magisterio de los cuadros superiores en su doble procedencia, universitaria y administrativa, lo que, en cierto aspecto rehabilitó el concepto de la Ciencia de la Administración. En el campo doctrinario, tentó Marcel Waline con su Tratado Elemental de Derecho Administrativo, el renacimiento jurídico de la noción de función pública. Lo real es que, el aspecto social ha superado al derecho, perdiendo interés el enfoque jurídico como unidad propia, en virtud de la interpenetración que se produce entre el derecho público, el económico y el administrativo.

No podemos estimar el fin de la concepción estatutaria de la función pública.

2. — El servicio Civil.

De acuerdo al concepto explicitado, es el conjunto de agentes de la función pública —fuera de los magistrados del Poder Judicial, los funcionarios políticos, las fuerzas armadas y entes comerciales e industriales del Estado, independientes de la jerarquía de la Administración Central.

Los franceses son muy afectos a identificar a la Función Pública con el Servicio Civil. Oportunamente hemos señalado que se trata de conceptos

(1) Ob. cit., 129.

diferentes. En el primero, hay un complejo jurídico-administrativo que nada tiene que ver con la estructura, ni los procedimientos. Hay un alcance más vasto y general, más sujeto al mundo económico y social, más propenso a la influencia y a la atracción de la dinámica de personas, acciones y reacciones que condicionan los múltiples objetivos sociales del Estado moderno. Por esto no es lo mismo la reforma de la Función Pública que la reforma del Servicio Civil. Hay entre ambos una diferencia de alcance, conceptual, didáctica, jurídica y cronológica. Estimamos que, en su amplitud, el enfoque de la Función Pública incluye al Servicio Civil, pues éste es una noción más limitada.

El Servicio Civil tiene en Francia su basamento en la función pública. Se quiso atribuir a la misma un sentido polivalente, es decir gran cultura, profunda experiencia y extrema amplitud para abarcar todos los aspectos del servicio administrativo, pero esta aspiración sólo se obtuvo en los cuadros superiores.

El Servicio Civil francés se estructura sobre una cuádruple división de la función pública, que corresponde a las tres categorías jerárquicas de funcionarios :

Las funciones de concepción y organización corresponden a la Categoría A, o sea funciones Directivas; la función de aplicación corresponde a las Categorías B y D; finalmente las funciones ejecutivas o burocráticas se reservan a las Categorías C y D. ⁽¹⁾

Existe cierta similitud con la clasificación inglesa, fundamentalmente con la función reservada a las clases Administrativa, Ejecutiva y Oficinistas.

Pese a que el Servicio Civil está basado en la función, actualmente Francia trabaja intensamente en proceder a la adaptación de la misma al mundo económico y social, objeto de múltiples transformaciones, con el fin de rejuvenecer la administración, desterrar la anarquía y poner fin a la expansión indiscriminada de la función pública.

El concurso de oposición constituye en términos generales y de acuerdo a la ley base de 1946, el expediente que es menester llenar para ingresar a la Administración.

Es condición previa la existencia de una vacante. Los candidatos son directamente admitidos para la contienda por los Ministros, que poseen ciertas facultades discrecionales aunque no pueden anular un Concurso por su sola voluntad, sino que los recursos deben ser interpuestos ante el Consejo de Estado. La oposición puede revestir la forma de concurso abierto (candidatos con diplomas universitarios o determinados años de Servicio) o cerrado (reuniendo ambas condiciones). El Gobierno conserva aún la posibilidad de nombramiento directo (algunos funcionarios de la clase A,

(1) Ver Herramientas básicas en la Adm. de Personal; I. de Adm. Pca., pág. 38, Montevideo, Uruguay.

Comisarios, Directores, etc.). A partir de 1945, con la E. N. A., el cuadro Directivo se recluta con egresados de la misma, de allí que en todos los textos franceses se analice su reclutamiento y su egreso, como equivalentes al acceso a la función pública en su clase superior.

C. — Los organismos técnicos de la Función Pública.

Francia se caracteriza por la multiplicidad de los textos legales. Notamos la existencia de enorme cantidad de leyes, decretos y reglamentos que hacen a menudo difícil la obtención de una síntesis aceptable. No es extraño que, con relación a la función pública, existan una serie de organismos cuya actuación administrativa origina problemas de competencia.

Distinguimos:

1. — Organismos Consultivos y paritarios.

Por decreto de 14 de febrero de 1959 se creó el Consejo Superior de la Función Pública con la finalidad de evacuar consultas del Poder Ejecutivo referentes a la función pública, resolver en los casos de aplicación de ascensos y calificación y actuar como órgano de enlace entre las Comisiones Paritarias y los llamados Comités técnicos, creados por la misma disposición anotada.

La característica distintiva de estos tres organismos la conforma su composición paritaria. Los artículos 14 y 15 del Decreto del 14 de febrero, reconocen el derecho a la Asociación y Sindicación de los funcionarios y la posibilidad de integrar determinados organismos, de allí que el Consejo Superior de la Función Pública esté constituido por representantes del Poder Ejecutivo y de la organización sindical. A su vez, las Comisiones Administrativas y los Comités paritarios Técnicos, se refieren a cuestiones concretas de Administración de personal y de organización y métodos, siendo su integración semejante al organismo consultivo mencionado. Respecto a la actuación de estos organismos no existe un acopio de experiencia suficiente para formular un balance luego de escasos dos años de actuación.

2. — Dirección de la Función Pública.

Podemos distinguir dos etapas:

- a) Dirección de la Función Pública. Fue creada por Ordenanza del 9 de octubre de 1945, regulando sus funciones la ley del 12 de octubre de 1946. Es típicamente un organismo unificador y coordinador de la función pública, radicado en la Secretaría de Gobierno, siendo dirigido por un Director y un Sub-Director, nombrados por el Consejo de Ministros.

Sus funciones iniciales abarcaron tres materias: Estatutos, Reclutamiento y Métodos Administrativos. Al respecto, el art. 17 de la ley del 12 de octubre de 1946, preceptuaba:

- 1º Vigilar el cumplimiento y la ejecución de los estatutos;
- 2º) Normas para la selección, reclutamiento e incluso la retribución de funcionarios de la Administración Central;
- 3º) Mejoras en la organización y métodos de trabajo de la Administración;
- 4º) Documentación y Estadísticas.

Como puede apreciarse es un organismo de tipo superior con labor de coordinación y supervisión de la función pública.

Pero las materias sujetas a su potestad chocaban, en ciertos aspectos, con la actividad propia de los Ministerios, con la Dirección de Presupuesto e incluso con la E. N. A., creada simultáneamente. Por esta razón se emprendió la empresa de su reorganización, lo que se obtuvo, sustituyendo la Dirección General de la Función Pública, por:

- b) Dirección General de Administración y de la Función Pública.
Este organismo desempeña actualmente la Superintendencia de la función pública, pero se ha precisado el alcance de su competencia como organismo rector:
 - 1) Coordinación con la actividad interministerial y de O y M, buscando una mayor coherencia actuando por medio del Centro Interministerial de Información.
 - 2) Dirección de la política de formación y perfeccionamiento de funcionarios, sobre todo para la categoría A, en cuyo reclutamiento interviene la E. N. A., cuya valiosa contribución ha permitido jerarquizar los cargos Directivos.
 - 3) Dirección de la Reforma Administrativa del Servicio Civil, debiendo aprobar todos los cambios que se proyectan al respecto.
 - 4) Supervisión y Control legal (estatutos, ejecución ministerial, etc.)

Es indudable que Francia posee organismos colegiados de un alto valor técnico, que llenan todas las exigencias teóricas.

La inquietud que siempre ha existido para captar los problemas humanos ha permitido que se encaren las soluciones teóricamente más perfectas.

Desde 1945 se viene trabajando en la Reforma Administrativa, en el perfeccionamiento de los funcionarios, en una mejor concepción jurídica de la función.

Entre otras cosas, resta liquidar el problema de la desigualdad en la retribución de los cuadros en perjuicio de las funciones superiores, el exceso de burocracia y el problema de productividad administrativa.

3. — Inglaterra.

a. — La Función Pública.

El período aristocrático y el de las reformas llenan una época en la historia de la función pública inglesa. El primero de ellos, con su desprestigio y su impopularidad, legó un tradicionalismo pragmático que conservó el período de las Reformas, a partir del cual tomó la Función Pública una senda positiva, marcada por la formación de un verdadero espíritu profesional. El tradicionalismo inglés arranca de la Edad Media; el funcionario al servicio exclusivo del monarca, constituyendo, una especie de servidor particular. Es precisamente en sus inicios que la Función Pública toma, según los expertos, una clara naturaleza contractual, que fue enriqueciendo el derecho consuetudinario, tan afecto a la mentalidad inglesa.

Hoy, como antaño, los antiguos servidores de la corona basan sus derechos en un sistema empírico administrativo ante la ausencia de un derecho codificado por una propensión reacia a la formación de una ciencia administrativa de carácter autónomo.

Mucho han hablado los tribunales ingleses de los contratos de Prestación de Servicios a favor de la Corona. ¿Significa que la Función Pública tenga una naturaleza contractual definida? Entendemos que, en espíritu, no existe en Inglaterra una verdadera teoría contractual, ante la inexistencia de atributos básicos del contrato, aunque en aspectos jurisdiccionales pueda la teoría tener andamio. Es inexplicable en una teoría contractual la modificación unilateral por parte de la Administración de las condiciones de la función pública, tales como los derechos de los funcionarios, su revocación, etc., y éstas son, precisamente, facultades propias de la Corona inglesa, de las cuales nunca ha hecho abandono, aunque sólo en contadas ocasiones se haya valido de las mismas.

Por lo tanto, en Inglaterra, la función pública tiene una concepción administrativa de tipo consuetudinario, con cierto desdén hacia determinados aparatos jurídicos tan afectos por los países de la Unión Europea Occidental. Esta situación ha sido tal vez la causa predominante en la inobservancia y desinterés por la identificación de los estatutos públicos y privados.

La adaptación al nuevo estado de la evolución social ha sido encarada por medio de reformas y ajustes a la estructura de los Servicios Públicos y del Servicio Civil. En el primer aspecto, la fiebre de las nacionalizaciones que sobrevivió hasta la década de los cincuenta, coincidiendo con el advenimiento Laborista, ha sido superada, apreciándose un fenómeno inverso, similar al de la Argentina. El segundo aspecto, lo veremos a continuación:

b. — El Servicio Civil.

Conjunto de agentes con funciones civiles, dependientes de la corona

(crown's servants) pertenecientes a los distintos Ministerios y Departamentos —es decir con exclusión de las funciones políticas, militares, judiciales y magisteriales— cuya remuneración es atendida con cargo a los rubros autorizados expresamente por el Parlamento.

La organización del Home Service descansa en un plan funcional de clasificación de cargos con cuatro clases básicas que definen cierto paralelismo con la clasificación francesa, como hemos recalcado. ⁽¹⁾

Así, la clase Administrativa se asemeja a la Categoría A de funcionarios directivos; la clase Ejecutiva, a la Categoría B de funcionarios ejecutivos, y las clases de Oficinistas y Sub-Oficinistas (Clerical y Sub-Clerical Class) encuentran eco en las Categorías C y D, de funcionarios auxiliares (calificados y elementales). Sin embargo existen sensibles diferencias en cuanto a las normas de reclutamiento, formación, perfeccionamiento e incluso composición de las distintas clases y categorías.

La estructura actual ha sido objeto de una evolución muy remarcable. Hasta la primera guerra mundial, la clase superior tenía una fuente eminentemente aristocrática, en las —teóricamente— Escuelas Públicas, centros privados de alto nivel, en primera instancia y en las Universidades de Oxford y Cambridge, como antesala obligada de la provisión de los cargos. El resto de las clases, tuvo, también, un sentido magisterial, aunque difícilmente se enfrentaba a una verdadera carrera administrativa.

La primera guerra mundial acreditó el mérito de abrir una brecha, débil entonces, en la férrea y tradicional estructura del Servicio Civil. Luego de una suspensión de cuatro años se autorizaron algunos ascensos de la clase ejecutiva, mediante una exigente selección. De esa época datan el "interview" y el "essay", el cual se completaba con el entrenamiento profesional.

La última guerra mundial, 1939-1945, por necesidad impuesta, obligó al examen introspectivo de la situación, lo que determinó una mayor orientación universitaria de la selección.

En la actualidad los integrantes de la clase administrativa ingresan por dos formas de oposición, (Métodos I y II), según que los aspirantes sean graduados universitarios (London School of Economics y el resto de las Universidades que se agregaron a Oxford y Cambridge) o bien, provenientes de la clase ejecutiva.

Esta política ha permitido una verdadera estabilidad de la gestión administrativa a la cual nada afecta la rotación de los clásicos partidos en el Poder.

La convocatoria se hace una vez al año, en dos fechas distintas, con exámenes escritos y orales, permitiendo el acceso al cargo de "Assistant

⁽¹⁾ Herramientas Básicas en la Administración de Personal, ob. cit., pág. 36; Promoción de Funcionarios Públicos, ob. cit., pág. 60. Inst. de Adm. Pca. Montevideo.

Principal", de unos cincuenta candidatos, sobre una nómina de 2.500 agentes, los cuales pueden llegar después de unos siete años al cargo de "Principal" y de "Assistant Secretary", a través de diversos perfeccionamientos en el servicio (cursos de "Senior Administrative", etc.).

Hemos dicho que existen dos Métodos de oposición. El método I, es el más tradicional, casi enteramente escrito (tres temas obligatorios y varios a elección), consistentes en un ensayo, Inglés y Tema de actualidad. Los exámenes orales se encargan a dos "interviews". El método N° II está formado por cinco pruebas: dos iguales al método I, más dos temas y un test de inteligencia. La prueba oral, es una entrevista o interview, idéntica a la anterior. El método N° II, más exigente, está dando rendimientos muy satisfactorios.

Para las clases Ejecutivas y Oficinescas, las convocatorias son mayores (dos o tres, respectivamente), para la provisión ordinaria de unos ocho mil cargos anuales en las tres clases en conjunto.

Expresa Campbell (1) que el primero de los grados oficinescos, (Assistant clerical) se recluta entre hombres y mujeres comprendidas entre las edades de 15 a 20 años, mediante simples exámenes de competencia, consistentes en tests de casi dos horas de sentido común, precisión y simple aritmética. Dicho autor define el trabajo como de pura rutina, incluyendo la preparación, verificación y escrutinio de documentos, estadísticas, reportes, registros, correspondencias, cálculos. La competencia se refiere a pruebas de Inglés y Aritmética, más tres temas seleccionados, a opción entre Matemáticas, Ciencias, Lenguas, Historia y Geografía.

En cuanto a la clase ejecutiva es reclutada entre los aspirantes que posean el certificado general de educación o bien por ascensos de las clases antes mencionadas (clerical), ingresando en el grado "Junior Executive", siendo diferente el examen según el origen del candidato (universitario o no).

También aquí ha dado óptimos resultados el método N° II (exámenes escritos, test y entrevista). Podemos afirmar que el Servicio Civil inglés, ha adquirido una senda democrática al permitir variadas formas de ingreso y transferencia de sus distintos escalafones.

Una verdadera noción de agente ha permitido uniformar el criterio general de admisión en cuanto a los requisitos (edad, títulos, nacionalidad), provisión exclusiva de puestos vacantes y exámenes de oposición. Esta situación ha facilitado a cada Ministerio o Departamento contar con un personal especializado, profesional y apolítico, que tiene, por lo menos presuntivamente, el sentido productivo de la función pública. (2) Esta labor

(1) The Civil Service in Britain, pág. 76 y sgtes.

(2) Es ilusorio creer que el S. C., posee una estructura sencilla; su propia entidad lo transforma en una complicada máquina, sujeta a todo tipo de presiones exteriores e internas, con muy difíciles problemas de control.

de selección es una de las funciones permanentes de la Comisión de Servicio Civil.

C. — Los organismos de Administración, Asesoramiento y Consejo.

Inglaterra ha sido siempre muy afecta a la formación de los órganos colegiados. Estos existen no sólo en el ángulo administrativo, sino en el económico y financiero. El propio gobierno trabaja por medio de Comisiones, existiendo una perfecta coordinación, a través del "Treasury", con toda su gama de Departamentos administrativos especializados.

En el terreno de la Administración de personal ocupan lugar de preponderancia la "Civil Service Commission" y los "Whitley Councils".

1. — La Comisión de Servicio Civil.

Creada a raíz de las recomendaciones del histórico informe Trevelyan Northcote (1855), cuenta desde su origen con tres miembros ("Commissioners") nombrados directamente por la Corona. Puede definirse a la Comisión como el organismo rector de la administración del Personal, con una autoridad absoluta en cuanto al proceso de Selección.

Apreciamos una diferencia sensible con la orientación actual de la doctrina que considera inconveniente la atribución de funciones ejecutivas al órgano central del personal. En tal sentido, contrasta la autonomía ministerial en cuanto a la administración de personal, con la omnipotencia de la Comisión en el proceso de selección, desde la fijación de exámenes hasta la adjudicación del candidato a la vacante existente. En cuanto a los demás aspectos, las funciones de la Comisión son las clásicas que hemos analizado como compatibles con una Dirección de Servicio Civil. Es de señalar que el criterio de unidad en la selección no puede lograrse a costo de la flexibilidad que debe imperar en cuanto al rectorado de la función pública.

2. — El National Whitley Council es un organismo paritario, compuesto por 52 miembros que, en una primera impresión, deja traducir la pesadez ingénita de los entes colectivos de elevada composición numérica. Sin embargo, el empleo oportuno del régimen de Sub-Comités de trabajo departamentales y regionales ha permitido superar el inconveniente aludido y facilitar la consecución de los objetivos determinantes de su creación.

El carácter híbrido data de 1920 y está constituido por la presencia del "Official Side" y el "Staff Side", es decir los representantes del gobierno y de las Asociaciones de empleados del Servicio Civil.

Los objetivos de los Whitley Councils han sido sintetizados en cuatro apartados.

1. — Propender al incremento de las buenas relaciones entre la Administración y sus subordinados, a efectos de obtener, en forma conjunta, un aumento en la eficiencia y el bienestar funcional;
2. — Intervención en el tratamiento de quejas y reclamaciones sobre aspectos del Servicio Civil, por medio del Tribunal Arbitral de Servicio, en cuya integración colaboran dos miembros seleccionados del N. W. C. (uno de cada parte);
3. — Aportar su experiencia a efectos de mejorar las condiciones de servicio;
4. — Actuación en los procedimientos de Promoción, en el ámbito departamental.

Esta última eventualidad ha originado algunos problemas de aplicación. Los funcionarios pueden observar la adjudicación de promociones por medio de los representantes de las Asociaciones de Empleados en los Whitley, a los cuales les comunica la Promotion Board (Comité de Promociones), la decisión correspondiente. Las Comisiones Departamentales obran, entonces, como el órgano portador de los recursos, sin que ello implique que tenga intervención directa alguna en el proceso de Selección ⁽¹⁾ pese a algunos intentos fallidos en tal sentido.

La actuación de los Whitley Councils se canaliza —como indicamos— por el Consejo Nacional, como por los Departamentales y locales, cada uno en el límite preciso de su competencia, sin la posibilidad de interponer entre sí recursos jerárquicos, conformando la existencia de más 200 Asociaciones de Empleados, representativos de intereses de muy diversa índole.

En concreto, los Consejos Whitley constituyen un ejemplo práctico de la buena armonía que debe imperar entre la Administración y sus agentes. Indudablemente, la potestad de los mismos no es muy amplia, no sólo en el aspecto ejecutivo sino también en el consultivo. Ha influido en su buen éxito la acertada selección del "Staff Side" de ahí que pueda vaticinarse la extensión del procedimiento y la ampliación de su esfera de acción.

B) *Países cuya Función Pública está en evolución.*

1. — Italia.

a. — La Función Pública.

No escapa Italia a la evolución operada en las comunidades integrantes de la Unión Europea Occidental.

La función pública ha entrado en el marco de la crisis del derecho administrativo, por lo que su noción jurídica ha perdido notoriedad, incapacitada para seguir y explicar los múltiples acontecimientos sociales y

⁽¹⁾ Promoción de funcionarios Pcos., Inst. de Adm. Pca., Montevideo, pág. 61 y seq.

económicos que caracterizan al mundo de nuestra época. Tal como lo hemos especificado, este fenómeno comprende:

- 1) Carácter estatutario de la función pública.
- 2) Tendencia a la Sindicación y Asociación, situación complicada por la composición heterogénea de la masa peninsular.
- 3) Desviación de la tutela del Estado hacia órganos externos (Sindicatos, etc.).
- 4) Participación de la función pública en la evolución social por medio de la Reforma Administrativa.

Italia aún no ha llegado a la concepción estatutaria pura que apreciamos en Francia y Alemania Occidental, pues la evolución se ha visto retardada por la presencia de una serie de trabas que han dificultado considerablemente la acción administrativa. Las veremos de inmediato, al analizar:

b. — El Servicio Civil.

Comprende el conjunto de los agentes de la Administración General cuyos derechos y obligaciones están regulados por el Estatuto del 4 de enero de 1957 (Statuto degli Impiegati Civili dello Stato).

El Servicio Civil reposa en tres escalafones de base funcional;

- 1) Directivo; 2) Ejecutivo; 3) Auxiliar.

Sin embargo el sistema no ha llegado a marchar eficazmente debido a múltiples circunstancias, que pueden resumirse:

- 1º) Existencia de una burocracia absorbente que retarda el aparato administrativo, hecho agravado ante la mentalidad exigente del hombre latino.
- 2º) Excesiva intervención de órganos políticos.
- 3º) Desigual remuneración de los diferentes cuadros, no basada en una evaluación técnica de tareas.
- 4º) Inexistencia de un régimen dinámico de promociones con criterios y bases justas para medir la potencialidad hacia puestos superiores.
- 5º) Frondosa legislación anual, concretada en más de 10.000 leyes y reglamentos que complican aun más el estamento burocrático, la organización y los métodos.
- 6º) Sistemas de Selección, Reclutamiento y Capacitación no acordes con la eficiencia del Estado moderno.

Estos aspectos fueron denunciados por los propios funcionarios italianos,⁽¹⁾ de allí que exista inquietud en los órganos oficiales para intentar el enfoque y la solución de los problemas existentes.

(1) Encuesta de "Il Messaggero" de Roma, titulada "El Estado visto por sus funcionarios", comentada y resumida por Documentación Administrativa, N° 29 y 39.

C. — Los organismos especializados.

De acuerdo a la Constitución de 1947 compete al Presidente de Consejo de Ministros la dirección general del gobierno, su orientación política y administrativa. En consecuencia, los órganos representativos deben caer bajo su potestad. A partir de 1949 se encomendó a un ministro sin cartera el encargo de proceder a la reforma del Servicio Civil y más ampliamente de la función pública, constituyéndose, de hecho, la Oficina de la Reforma Administrativa.

Los defectos básicos del régimen que debían ser encarados por la Oficina, en materia de personal, pueden esbozarse en los siguientes puntos:

- 1º) Concentración de funciones en órganos centrales ahogando la actuación y la iniciativa de las entidades periféricas y locales;
- 2º) Carencia de un Órgano de Dirección General de la Función Pública;
- 3º) Imprecisa e insuficiente coordinación de la actividad administrativa, interministerial y departamental.

El primer aspecto fue enfocado con la ley de delegación del 11 de marzo de 1953, que fijó el plazo de un año para la realización de la desconcentración de funciones y la descentralización administrativa. Los apartados 2º y 3º fueron abordados en 1957, con el Estatuto de los Empleados Civiles que consolidó el Consejo Superior de la Administración Pública, el Consejo de Administración y la Comisión de Disciplina.

1. — Consejo Superior de la Administración Pública

De carácter colegiado y paritario es un organismo de tipo consultivo, dependiendo en forma directa del Presidente del Consejo de Ministros. Su funcionamiento está regido por una serie de precisas disposiciones enunciadas en el propio Estatuto.

2. — Consejo de Administración.

También de integración colectiva y con la presencia de dos representantes de los funcionarios agrega a su naturaleza consultiva funciones más amplias en materia de coordinación y administración de personal que el órgano precedentemente indicado.

3. — Comisión de Disciplina.

En cada Ministerio y Departamento está prevista la creación de una Comisión de Disciplina, integrada por cuatro miembros, dos de los cuales representan al funcionariado; cada dos años cambian los integrantes de la Comisión, lo que asegura objetividad e imparcialidad en el tratamiento de los problemas de disciplina, que se encuentran vinculados en forma absoluta con la productividad administrativa.

Entendemos que se han resuelto algunos de los problemas que preocupaban a la administración italiana, sin embargo sigue en pie la necesidad de un órgano rector del tipo de la Dirección de Administración Pública francesa que imponga orden a la política de personal, asegurando el cumplimiento estricto por todos los Ministerios de las directivas básicas, que permitan el alcance de una gestión coordinada de la función pública. La administración consultiva por más efectiva que pueda resultar, no es suficiente, por sí sola, para acreditar al Estado sus múltiples objetivos sociales.

A su vez, paralelamente a la actividad de creación de estructuras y renovación de instituciones, la Administración concentra su ofensiva en obtener la colaboración de una mentalidad super individualista, escéptica y exigente, con el fin de inculcarle un espíritu de cuerpo que contribuya al acrecimiento de la productividad administrativa. Tal es el objetivo del Comité Italiano de Productividad, órgano dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, en afanoso intento por interesar a todos los sectores de la actividad nacional. Señala Claudio Alhaique ⁽¹⁾, que cuatro iniciativas deben tomarse de inmediato (formación de personal, simplificación y racionalización de los métodos de trabajo, economicidad de la acción administrativa y mejoramiento de las relaciones humanas). Vasta y compleja labor, cuyo éxito demandará sacrificios y superación de todo género de dificultades.

2. — Argentina.

a. — La Función Pública.

En la doctrina argentina se ha debatido durante mucho tiempo la naturaleza jurídica de la función pública. La tendencia que ha encontrado más adeptos es la sostenida por el eminente Profesor Bielsa que considera al hecho generador de la función como de origen contractual. El mencionado catedrático, analizando las diferentes teorías, trata de reivindicar los principios de la teoría contractual, adaptados a la dinámica administrativa moderna, expresando que mucho se habla en doctrina universal de su presunta decadencia pero aún no se han dado los argumentos y los elementos para una concepción que explique con más eficacia la relación y la actuación administrativa. Admitimos con Bielsa que la hermenéutica jurídica parece dar razón a su aseveración pero la evolución del Estado moderno ha ido más allá de los aspectos jurídicos, que prácticamente han quedado obsoletos. Por ello es que resulta muy difícil explicar —en términos jurídicos— el Plan de Reducción y Reorganización de la Administración Pública,

(1) La Productividad en la Administración Pública en Italia; R. I. de C. Administrativas, ob. cit., Vol. XXIII, N° 4, 1957.

del actual gobierno argentino que dejó cesantes y en disponibilidad a gran número de agentes de la función pública. Cuando en forma unánime se intenta otorgarle dignidad, eficacia y productividad, el mismo plan reduce el horario de trabajo del funcionariado con el fin de que en el tiempo remanente puedan completar sus ingresos con empleos privados. Nuestra intención no es poner en tela de juicio la bondad de estas medidas, sino, simplemente, expresar que tambalea la tesis contractual de la función pública, pues el Estado ha extinguido en forma unilateral el vínculo con el agente,⁽¹⁾ perfectamente lícito, en su capacidad, consentimiento objeto y causa. Lo real es que el Estado se ha situado en un determinado lugar dentro de la marea social y de seguir aferrado a los viejos moldes del "dejar hacer, dejar pasar", estaba irremisiblemente condenado a sucumbir.

Sólo la concepción estatutaria explica jurídicamente el proceso operado, de allí que la estimemos como más adaptada a la evolución de la dinámica administrativa.

En cuanto a la concepción actual que reconoce a la función un sentido profesional y gremial con tendencia a la asimilación con el campo privado, la observamos cada vez con más nitidez. La propia creación del Servicio de Empleo, dependiente de la Secretaría de Hacienda, como oficina encargada de transferir el personal de la Administración pública a las empresas particulares de desarrollo, es un ejemplo tangible. Se produce un desplazamiento de agentes hacia la industria y el comercio conformando un intento de constituir una estructura única dentro de la función, en un plazo breve.

b. — El Servicio Civil.

Comprende al conjunto del personal de la Administración Central, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional excepto los cargos electivos, políticos, servicio exterior, militares, clero oficial, seguridad y defensa, dominio comercial e industrial del Estado, personal docente y personal de organismos especiales, cuando así lo resuelva el Poder Ejecutivo.

Los agentes de la función pública están clasificados en seis grupos, representados por la Clase A (Personal Superior), B (Personal Técnico-Profesional), C (Personal Técnico-Auxiliar), D (Personal Administrativo), E (Personal Obrero y maestranza) y F (Personal de Servicio).

En sus derechos, obligaciones, régimen disciplinario y jurisdiccional, el Personal se rige por el Estatuto del 17 de junio de 1957, reglamentado

(1) Un decreto del Poder Ejecutivo del 13 de agosto de 1959, reglamentando el artículo 13 del Estatuto del Personal Civil, especifica que el Gobierno podrá eliminar todo el personal que considere innecesario para el mejor funcionamiento de los Servicios Administrativos.

con fecha 10 de febrero de 1958, denominado "Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública".

Ha sido preocupación del gobierno argentino poner un límite razonable a su alarmante burocracia a tal punto que de acuerdo a ciertos tratadistas locales, su número es superior al de algunos países fuertemente socializados. Se ha elaborado y ejecutado un Plan consistente en la supresión de oficinas inútiles e improductivas, pasar a disponibilidad cierto número de agentes, reducir horarios y formar una Bolsa con todo el personal cesante a efectos de su paulatina redistribución, según vimos, hacia el sector privado. Esta es una de las inquietudes de la Reforma Administrativa argentina. La inestabilidad de los Ministros de Economía ha sido el efecto inmediato de un plan que, en el Río de la Plata, ha sido conocido bajo el nombre de Plan de Austeridad, programa económico y social que busca la estabilización monetaria, siendo los medios más viables a tal fin, la reducción de los gastos del Estado, detener el nivel de precios en alza incesante y disminuir la burocracia al límite compatible con los recursos propios del Estado.

El problema consiste en pronosticar el grado de éxito de semejante plan en una economía en plena expansión como la argentina.

c. — Los Organismos de Administración, Asesoramiento y Consejo.

La intensa labor de racionalización que caracterizó los primeros años del actual gobierno argentino se orientó hacia la consagración de los objetivos enumerados en el Decreto 10.974 / 1958. Entre otras cosas, tendió a la reestructuración de la función pública en base al principio del mérito, mediante la organización de una verdadera carrera que consolidara un plan de clasificación, un estatuto jurídico y organismos adecuados para orientar y permitir la formación profesional de los agentes.

Estos aspectos fueron enfocados por la creación del Estatuto del Personal Civil (decreto 6666/57), la Oficina Central de Personal (decreto 860/58) y el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP, Decreto N° 4027/58). Estos dos últimos apartados, los veremos a continuación.

1. — Oficina Central de Personal.

De funciones muy reducidas y en cierto modo imprecisas, es un órgano dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. La finalidad primaria de constituir una Dirección de la Función Pública, es decir, más que una oficina burocrática, un organismo de planificación y Estado Mayor, era de fundamental presencia en el éxito del proceso de reclasificación, disponibilidad y reserva de los agentes de los distintos ministerios. Sin embargo, sólo cuenta actualmente con los lineamientos del plan funcional estructurado por el decreto 6666/57, limitados recursos (régimen de com-

pensaciones por servicios calificados, responsabilidad jerárquica, dedicación funcional y premios de asistencia, decreto 9252/60), y una muy controvertible situación jurídica que le hace perder autoridad ante los distintos Ministerios. ⁽¹⁾ Orgánicamente comprende un Director General y tres Divisiones: I) Movimiento de Personal (Sección Trámites, legajos y ficheros, estatutos y escalafón); II) Control e Inspección (Servicio Médico); III) Intendencia (Sección Servicios generales y Mayordomía general). Esta estructura ha sido propuesta por ISAP, organismo que veremos a continuación.

2. — El Instituto Superior de Administración Pública (ISAP).

De reciente creación, constituye el órgano oficial en materia de Racionalización Administrativa al servicio del Poder Ejecutivo. Posee independencia funcional absoluta la cual le permite proveer asesoramiento técnico (Servicios de Organización y Métodos) y mejorar el nivel de capacitación de los agentes por medio de cursos de perfeccionamientos, investigación, etc.

En ciertos aspectos es un órgano cooperativo y consultivo auxiliar de la Administración (nacional y local) tentando ajustar sus excesos burocráticos. La función de O. y M. se canaliza a través del análisis minucioso de las diferentes dependencias administrativas (Departamentos, Divisiones, Secciones, Oficinas), emitiendo "Circulares de Racionalización", facilitando la formación de criterios permanentes de eficiencia administrativa. La capacitación se traduce por la organización y dictado de cursos para altos funcionarios —al nivel de post graduados universitarios— y cursos breves e intensivos de especialización sobre problemas concretos de la Administración Pública (Cursos de medición del trabajo, cursos para instructores, organización y métodos, etc.).

El Dr. J. C. Rodríguez Arias, luego de analizar el informe del experto de las N. Unidas, Sr. J. B. Blandford, dedujo una serie de sugerencias de aplicación inmediata en la Administración Pública. Estimamos de interés señalarlas:

1. — Investigación sistemática de los problemas de la Administración por medio de una sección especializada de ISAP de alto nivel.
2. — Mayor planeamiento y coordinación, sobre base técnica-consultiva, que comprenda la reorganización de la Secretaría de Racionalización, a integrarse con el ISAP, la oficina Central de Personal y la Oficina Central de Planeamiento y Programas.
3. — Fortalecer el ISAP como "Servicio de estudios y asesoramiento técnico".
4. — Reestructurar la línea gerencial, por medio de la investigación y capacitación.

⁽¹⁾ Un panorama completo de la situación argentina se expone en el informe del Sr. J. B. Blandford (h), del grupo de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

5. — Exámen racional del exceso de personal, con fórmulas prácticas y modernas.
6. — Intercambio de Asistencia técnica regional e internacional.

Indudablemente ha comenzado un proceso evolutivo en la Administración argentina. Se ha asignado gran importancia al orden institucional, aun más que al funcional. Las próximas medidas deben conducir a una plataforma técnica acorde al Principio del Mérito y a los lineamientos teóricos de los organismos creados. La tarea es difícil, pues se choca con una considerable burocracia. No es posible aplicar insensiblemente planes de evolución y clasificación, sin haber capacitado antes al personal. En este objetivo se centra el máximo interés de las actuales autoridades. Conceptuamos acertada esta orientación. Persuasión, magisterio y explicación son los factores en los cuales se asienta el dominio de la resistencia psicológica a los cambios que afectan al personal. La política de prevención, basada en la enseñanza y en la educación, permite inculcar en la burocracia un sentido de productividad y una conciencia propicia a la captación de los graves problemas que debe enfrentar la Administración pública. Por ello aplaudimos la excelente labor didáctica emprendida por ISAP, sobre todo en su curso de Instructores, el cual debe extenderse a todas las categorías ejecutivas, a efectos de sistematizar una unidad de trabajo y un espíritu de cuerpo, propenso a la actuación de Organización y Métodos, en aspectos técnicos y de racionalización, próxima meta de la Reforma Administrativa.

C) *La función pública y el Servicio Civil en el Uruguay.*

a) *La Función Pública.*

De antaño datan la inquietud y el interés del poder político hacia los problemas de la Administración Pública, más precisamente, la Administración de Personal.

Sólo así puede explicarse la continua y renovada captación por los textos constitucionales de los problemas de la función pública. Pese a ello, el corolario lógico a tan alto interés, no ha encontrado eco en la ley ni en la reglamentación.

Anotamos tres etapas perfectamente definidas en la historia de la función pública del Uruguay.

1. — De 1830 a 1905. Corresponde casi en su totalidad (hasta 1903) al período militarista de gobierno. La Constitución de 1830, una de las más avanzadas y liberales de la época, significó una muestra de patente de independencia y soberanía. Por ello, aunque este agitado período está salpicado por la presencia de tiranuelos y caudillos de toda índole, ninguno de ellos atentó contra la carta constitucional, la cual, si en los hechos no se respetó, conservó intactos sus originales lineamientos. Aunque no dedica ningún capítulo a la Función Pública, nos habla, en varios artículos, de los "empleos

públicos" (art. 10), "empleos y cargos públicos" (art. 11, ley interpretativa), "creación y supresión de empleos públicos" (artículo 4, apartado B), etc. Lo más medular radica en la catalogación al Presidente de la República, como funcionario de primer rango, "con todas las restricciones precisas para garantizar a los ciudadanos que no abusará del poder que se le confía" (Discurso del miembro informante, Dr. José Ellauri).

En el terreno de los hechos, la Función Pública también sufrió la política de los despojos —como otros países— con más el nepotismo y el amiguismo como forma de distribución de los cargos públicos.

Prácticamente, no regía el principio del mérito. En el año 1875 se procedió a la destitución de todos los funcionarios que no respondieran a la filiación política del régimen de fuerza (gobierno de facto de Pedro Varela). Incluso se solicitó la venia legislativa, expresándose que el despojo era necesario "a causa del mal servicio que se notaba en algunas Oficinas públicas, de la mala administración, de la defraudación de rentas y la falta de respeto al superior".

La situación dió origen a controversias de todo calibre; la Constitución sólo preceptuaba la destitución por ineptitud, omisión o delito: la medida constituyó una flagrante violación.

Es destacable en este período la mención de un proyecto relativo a la Función Pública en 1901, por el cual se clasificaban —en base a sus sueldos— los 18.500 empleados civiles, estipulándose que todos los cargos, salvo los jefes y Directores de Servicios, especiales y de particular confianza, serían provistos en base a la antigüedad y a la competencia, y en caso de igualdad por concurso de oposición. Este saludable proyecto fue encarpetado, no llegando nunca a aplicarse.

2. — A partir de 1905, coincidiendo con la pacificación política, comienza un período de dignificación de la Función Pública, caracterizado por la conquista de la estabilidad, inamovilidad y seguridad de remuneración por el funcionario, triunfos consolidados en 1923 por un Decreto del Consejo Nacional de Administración que impuso la prueba de idoneidad y exámen como requisito previo de admisión a la Administración Pública. Prosiguió igualmente la campaña de dignificación tendiente a la supresión de todo tratamiento humillante con respecto a la Función Pública.

La ley del 5 de enero de 1933 reiteró el principio del concurso para el ingreso a la Administración Pública. Por fin, la Constitución de 1934 consagró, con preeminencia normativa, el concepto de carrera y el derecho al ascenso que han enfatizado las siguientes Constituciones de 1942 y 1952.

Este período se extiende hasta 1943, sucediéndose una serie de leyes de Ordenamiento Financiero que aluden, en forma aislada, a la Función Pública, y en forma más extensa, a los funcionarios públicos. Todas estas leyes designan al agente, casi sin excepciones, como "funcionario público", sin distinguir si corresponde a la administración central o a la descentralizada (im-

plantada constitucionalmente por el artículo 100 de la Carta de 1918). Sólo notamos una ley, del 27 de julio de 1946, (Nº 10.756) que se refiere a los "Servidores del Estado" sin que tal epíteto implique sujeción a formas jurídicas; incluso el Código penal (ley Nº 9.155, del 4 de diciembre de 1933), nos trae una definición global del funcionario público, en su artículo 175, como "los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público". En concreto, la ley reconoce la existencia del problema pero no asume posición ante su compleja naturaleza.

3. — Llegamos así al tercer período, principios de 1943, (13 de febrero) en que se estructura el "Estatuto del Funcionario". Este recoge todo el proceso legal emitido hasta entonces y lo concreta en 42 artículos que intentan regular desde el ingreso a la Administración (arts. 2 al 6) hasta el régimen dinámico (7º al 14º), los organismos representativos (15 al 18), el régimen jurisdiccional (19 al 25) y las disposiciones generales (26 al 42). Precisamente, el más importante de estos artículos, el 42, aún no se ha cumplido: "El Poder Ejecutivo reglamentará el presente decreto-ley". Durante este período, aún contando con las disposiciones terminantes de la Constitución de la República, la Función Pública se mantuvo estacionaria, sin mayores progresos, tanto en el campo productivo, como en su condición jurídica.

En todo el transcurso evolutivo, la Función Pública ha ostentado en el Uruguay un marcado alcance administrativo, de naturaleza estatutaria, lo que alcanza también al campo jurisdiccional, con la creación de tribunales especiales para la solución de litigios (T. de lo Contencioso Administrativo, art. 318 de la Constitución). La relación entre los agentes y la administración está basada en un acto administrativo. Esto se aprecia claramente, en el artículo 1º del Estatuto del funcionario al definir al agente como "toda persona que nombrada por autoridad pública competente, participa en el funcionamiento de un Servicio Público permanente, mediante el desempeño de un empleo remunerado que acuerda derecho a jubilación".

Lo fundamental es pues el acto del poder administrador para dar nacimiento a la labor de participación del agente en el funcionamiento del servicio público.

Los últimos acontecimientos no han variado esta concepción. Pese a la elevada socialización del país ⁽¹⁾, no se advierte el fenómeno de adaptación de la Función Pública a ese proceso dinámico, acelerado a partir del año 1948 con el incremento del dominio comercial e industrial del Estado.

(1) Las cargas por seguridad social (aporte jubilatorio, asignaciones familiares, licencias, seguro de paro, enfermedad, accidentes, sueldo anual complementario) ascienden a casi el 60 por ciento del salario. Sólo Francia, Italia, Argentina y algún otro país, superan este margen.

En cuanto a la tendencia a la estructuración de una función única, al no estar aun maduro el concepto, no se vislumbra; tampoco existen ejemplos de convenios colectivos entre la Administración Central y las Asociaciones de funcionarios. En general se advierte una actitud tolerante, en salvaguardia de una tradición histórica que se remonta al año 1887 (ley que reglamentó el derecho de reunión pacífica y sin armas), contando con la reiteración del artículo 57, de la actual Constitución.

b. — El Servicio Civil.

Comprende el conjunto de funcionarios remunerados con cargo al Presupuesto General de Sueldos y Gastos con excepción de los funcionarios militares, policiales, diplomáticos, magistrados y cargos políticos. El dominio comercial e industrial (Entes autónomos y Servicios Descentralizados), integra el conglomerado de organismos parafiscales, de enorme importancia por la dimensión del aparato a su cargo.

El Servicio Civil no reposa sobre un Plan de Clasificación de Cargos de carácter técnico y orgánico, ni existe, por otra parte, en toda su plenitud el sistema del mérito. Por ley 12.801 se estructuró un plan de Retribución ⁽¹⁾ que agrupó los cargos del Presupuesto General en cuatro escalafones, uno de los cuales se reservó al Personal Civil, el que se clasifica en tres regímenes A, B y C, comprendiendo, el A, los cargos profesionales y técnico-profesionales, administrativos, especializados y secundarios; el B, los cargos docentes, militares, policiales y Servicio exterior y el C, electivos, políticos y especiales. De la antigua estructura clásica de la Administración Central, para arribar al Servicio Civil excluimos los cargos que componen el Escalafón Militar, Servicio Exterior, Policial y los cargos políticos y electivos; estos últimos se encuentran al margen de la carrera administrativa, regidos por el artículo 60 de la Constitución y el artículo 145 de la ley 12.801 del 30 de noviembre de 1960.

Es de imperiosa necesidad la formación del Servicio Civil, como estructura independiente. La complicada legislación del Uruguay —con voluminosas leyes anuales de Rendición de Cuentas, Ordenamiento Financiero, Sueldos y Reajuste Presupuestal— es un factor negativo en la Administración de personal.

La creación de una ley de Servicio Civil tiene la misma importancia que la reglamentación del Estatuto de los funcionarios públicos. Sólo con ella tomará vigor la carrera administrativa; el principio del mérito tendrá una aplicación integral. No es posible hablar de Reforma Administrativa cuando no existe una estructura homogénea y coherente, con espíritu profesional; falta la conciencia educativa que debe poseer un Instituto cuya

(1) Herramientas Básicas en la Administración de Personal del Servicio Público, Inst. de Adm. Pca., pág. 42 y stea., Montevideo.

meta es eliminar el sentido negativamente burocrático de la Función Pública. Los hombres públicos, los funcionarios, las Asociaciones Profesionales, deben prestar su más firme apoyo a la tarea de dotar a la Función Pública de una base magisterial, técnica y profesional, con el más amplio sentido de cooperación y lealtad.

Crear la plataforma que permita asentar la dinámica de la carrera, desde el reclutamiento, hasta la promoción, la calificación y las normas de capacitación y perfeccionamiento necesarias para obtener la máxima eficiencia en el servicio público. Todas estas medidas deben ser preparadas y enfocadas por un organismo responsable, como la Dirección General de la Función Pública, cuya total inexistencia crea problemas insolubles.

3. — Los organismos técnicos de la Función Pública.

No existen en el Uruguay los organismos clásicos que hemos visto en otros países, sean del tipo consultivo, personal o planificador. De hecho, salvo la responsabilidad que incumbe al Poder Ejecutivo, existe una evidente descentralización que se confunde con heterogeneidad e incoherencia.

Subsiste la Supervisión de los Ministros cuya misión es “vigilar la gestión administrativa y adoptar las medidas adecuadas para que se efectúe debidamente e imponer penas disciplinarias” (art. 181, inciso 6º de la Constitución). La carencia de normas sobre reclutamiento, aporta insensiblemente, un incremento a la intervención política, incluso de organizaciones extra gubernamentales (Convenciones partidarias, Coordinadoras, etc.), conduciendo a una pesadez contraria al concepto moderno de administración.

En el orden histórico, el Consejo de Administración, aporte de la Constitución de 1918, organismo que compartió con el régimen presidencial el Poder Ejecutivo bicéfalo o híbrido que subsistió hasta 1934, no tuvo los caracteres de un órgano central de la Función Pública, pues sus funciones fueron económicas, de control y administrativas (Hacienda, Instrucción, Industrias, Obras Públicas, Asistencia e Higiene), de acuerdo al Art. 97 de la Constitución de entonces.

No podemos considerar como Organismo Representativo integral de la Función Pública, al Directorio del Estatuto del Funcionario (D. E. F., artículo 15, decreto ley del 13/2/43), pues su función, por ley, está reducida a velar por el cumplimiento del Estatuto y proyectar su reglamentación. Además no ha entrado nunca en funciones activas, pese a que el gobierno periódicamente actualiza su integración.

La ausencia de un Organismo Central ha traído como consecuencia, un evidente divorcio interministerial, un aparato lleno de incoherencias, en el cual cada oficina de Personal aplica sus propias reglas, interpreta las leyes de personal, en fin, planifica, a su manera, la Función Pública.

Nos remitimos a lo aseverado con respecto a la Dirección de la Función Pública, a la fijación de competencias y atribuciones entre el Organismo Central

y los órganos ministeriales de personal, a la formación de una política flexible, firme, planificada y coordinada.

En resumen la Función Pública del Uruguay, desde sus orígenes de naturaleza administrativa, tiene un sentido estatutario cuya evolución hacia formas más avanzadas aún no puede vaticinarse. La carencia de organismos de Administración, Racionalización y Asesoramiento de la Función Pública, en todas sus formas, ha imposibilitado la organización del Servicio Civil, cuya creación, conjuntamente con la reglamentación del Estatuto, facilitarán —al llenar múltiples vacíos— el advenimiento de una etapa de positivo progreso en la Administración de Personal, que defina la verdadera posición del agente dentro del ámbito de la Administración Pública.

Señalamos, como imprescindible a corto plazo, encarar:

I) *Función Pública.*

1. — Dotar a la Función de un sentido administrativo e institucional que determine la verdadera relación jurídica del Estado y sus agentes.
2. — Organizarla conforme a la evolución social, a efectos de que pueda la Administración retomar la jerarquía y la autoridad que actualmente está radicada en fuerzas exteriores.
3. — Reconocimiento y estructuración de las Asociaciones de funcionarios, como paso previo a la identificación del estatuto público con el privado (dedicación total a la función e igualdad de remuneración).
4. — Normas flexibles que organicen una función jurisdiccional administrativa acorde con la dinámica moderna (normas, recursos, inmunidad, privilegio y responsabilidad de los agentes).
5. — Reglamentación del Estatuto de los funcionarios, especificando la relación funcional, los derechos y los deberes de los agentes.

II) *Servicio Civil.*

1. — Sistemas de selección y exámenes diferenciados según la capacitación del aspirante y su formación universitaria, fundamentalmente en base a métodos mixtos con entrevistas, tests y pruebas escritas.
2. — Creación de un régimen de reclutamiento ágil, similar al de la industria privada por medio de la formación seleccionada de una bolsa calificada de personal a la cual recurrirán —como fuente— los diferentes Ministerios y Reparticiones, cuando exista necesidad de provisión de una vacante efectiva.
3. — Plataforma técnica basada en un plan de Evaluación de tareas y Clasificación de puestos de tipo funcional, por niveles (Direc-

- tivo, Ejecutivo, Calificado y Auxiliar).
4. — Régimen dinámico de promociones y calificaciones (ver Promoción de funcionarios Públicos, N° 12, Instituto de Adm. Pca.).
 5. — Política de formación y capacitación en el Servicio (sistemas de training) de carácter obligatorio.

III) *Organismos de Administración, Racionalización y Consejo.*

1. — Creación de la Dirección General de la Función Pública.
2. — Reorganización y Planificación de las Oficinas de Personal ministeriales.
3. — Creación del Consejo Consultivo de Racionalización y Productividad, que prepare el camino para la Administración de la Investigación Científica.
4. — Centro de Altos Estudios Administrativos, como magisterio de post graduados en Ciencias Económicas para conformar un antecedente en el reclutamiento del material humano necesario para la clase Directiva.
5. — Comisiones administrativas paritarias que funcionen no sólo como organismos disciplinarios de alzada en materia de calificación y promociones, sino en un sentido más general, que faciliten la estructuración de una Administración Consultiva, basada en las Relaciones Humanas.
6. — Organismos de cooperación e intercambio con centros especializados de América y Europa, sección que debe reservarse —con apoyo oficial— al Instituto de Administración Pública de la Facultad de C. Económicas.

Razonablemente todos estos aspectos no pueden enfocarse linealmente, es decir, en forma simultánea. Deben canalizarse por etapas. En la primera de ellas solamente reclamamos a los Poderes Públicos, interés, comprensión y captación.