

EL « CIVIL SERVICE » BRITANICO EN LA CONSTITUCION

I

Se ha cumplido no hace mucho el centenario de la publicación del Informe sobre la Organización de un *Civil Service* permanente, obra de Sir Stafford Northcote, un joven Barón con veinticinco años y aspiraciones políticas, y Sir Charles Trevelyan, Comendador de la Orden del Baño y Subsecretario —Secretario permanente diríamos ahora— de la Tesorería de Su Majestad (*). Por Reales Letras (Ordenes de la Tesorería) de 12 de abril de 1853, fueron designados en comisión para estudiar la organización de un Servicio Civil permanente, encontrándose en el texto este párrafo particularmente interesante: «Es sobremanera necesario que las condiciones comunes a todos los funcionarios, tales como el estudio previo de su carácter y de la salud corporal exigida a los aspirantes a un empleo público, el examen de sus méritos intelectuales y la regulación de los ascensos sean estudiadas con todo cuidado de manera que se consigan las máximas garantías para el público de que sólo serán admitidas personas capacitadas que posteriormente tendrán todo tipo de intereses en desempeñar sus funciones debidamente» (1).

El Informe está firmado el 23 de noviembre de 1853 y fué presentado al Parlamento y publicado en febrero de 1854. Se

(*) Conferencia pronunciada —en inglés— en la Universidad de Londres con ocasión del centenario del Informe NORTHCOTE-TREVELYAN. La presente versión castellana ha sido realizada por M. PÉREZ OLEA y revisada por el autor.

(1) *Parliament papers*, 1854-55, XXX, 375-376. Es interesante señalar que la orden estaba firmada por Mr. James Wilson, miembro del Parlamento, secretario entonces de la Tesorería, fundador del *The Economist* y suegro de Walter Bagehot.

inicia entonces un gran debate que aún hoy en día no puede considerarse terminado. «Fuí a Brook's —escribe Macaulay el 4 de marzo de 1854 (2)— y encontré a todo el mundo boquiabierto de indignación, y lamento decir que por los planes de Trevelyan respecto del *Civil Service*. Ha sido demasiado brusco; siempre he pensado que no estaba el asunto maduro todavía. Su momento ha de llegar, pero aún no ha llegado, y temo que esto le haya hecho sufrir mucho.» Trevelyan sufrió mucho, en efecto, «pero no perdió su valor ni su serenidad». «Acostumbrado —dice su hijo— a lo que suele ser el destino de los funcionarios permanentes, ser colocado en primera fila en los momentos de peligro y verse relegado a la retaguardia a la hora de los éxitos, había capeado temporales más difíciles que el que entonces se desataba por clubs y tertulias de Piccadilly a Parliament Street» (3).

II

Efectivamente, Sir Charles Trevelyan era una personalidad excepcional. Nos ha sido presentado bajo la poco atrayente figura de Sir Gregory Hardlines en *The Three Clerks*, de Anthony Trollope —una autoridad de primer orden para el conocimiento de este tema, a la cual no dudaré en referirme frecuentemente—, publicado en 1858. Pero la descripción de Trollope es exagerada, si no radicalmente falsa. No contento con cubrir de ridículo a Sir Gregory, le llamaba «una especie de fariseo del *Civil Service*» (4). Cuando, años más tarde, Trollope conoció al original de Sir Gregory, pudo escribir: «Nunca me gustaron los exámenes, pero me he vuelto y sigo siendo un admirador de Sir Charles Trevelyan» (5). Y si añadimos que era costumbre en casa de éste que su mujer y sus hijos le llamasen «Sir Gregory», podemos dar por sentado que Sir Charles Trevelyan jamás se estimó más de lo conveniente.

Pero si Sir Charles Trevelyan no era un fariseo, era, desde luego, un mandarín e incluso tal vez tenía algo de un brahmán.

(2) SIR C. O. TREVELYAN: «Life of Macaulay», *World's Classics Edition*, II, 303.

(3) *Ibidem*, pág. 304.

(4) *The Three clerks*, pág. 59.

(5) «Autobiography», *World's Classics Edition*, pág. 96.

En efecto; inició su carrera en la India como escribiente de la compañía de la India Oriental, y allí permaneció hasta 1840 en que fué destinado a la sede de la Tesorería en Gran Bretaña. Volvió a la India tras casi veinte años en la Tesorería, al ser nombrado Gobernador de Madrás en 1859; y fué en la India, durante su primera estancia, donde conoció a Macaulay, por aquel entonces miembro del Consejo del Gobernador General. Se casó con la hermana de éste, Hannah, y su carrera se vió decisivamente influida por su estrecha relación con Macaulay, quien profesaba una admiración y un afecto profundos hacia Trevelyan. No creo preciso recordar que el hijo mayor de este matrimonio fué el estadista e historiador Sir George Otto Trevelyan, biógrafo de Macaulay, y que nieto suyo es el gran Trevelyan de nuestros días, George Macaulay Trevelyan (6).

Tanto en la India como en Gran Bretaña Trevelyan mostró sus cualidades de administrador infatigable combinadas con el firme propósito de hacer lo que él juzgaba justo, por muy impopular que ello le pudiese resultar. Siendo un joven funcionario de veintiún años, en la India, no dudó en acusar de corrupción a un superior poderoso y popular, incoando el expediente y presentando pruebas en el curso de una larga encuesta a resultas de la cual el acusado fué hallado culpable y separado del Servicio. Aunque el Gobierno de la India y los Directores de la Compañía de la India Oriental aplaudieron la acción de Trevelyan, en determinados círculos de la India se le hizo un vacío casi general, pero no se consiguió desviársele de su camino. A su retorno a la India como Gobernador de Madrás, en 1859, volvió pronto a dar muestras de sus cualidades extraordinarias. Antes del año ya había provocado un gran revuelo al criticar públicamente los planes financieros del Gobierno de Calcuta, y el de Londres no tuvo más alternativa que volverle a llamar. Pero su integridad y gran capacidad fueron reconocidas y reivindicadas con su nombramiento de Asesor financiero del Consejo del Gobernador General en 1862 (7), cargo que desempeñó con gran éxito hasta su retiro del servicio en 1865.

(6) *Ibidem*.

(7) Por una curiosa coincidencia, el asesor financiero cuyos proyectos criticó TREVELYAN era el propio James Wilson, que firmó la Orden de la Tesorería en 1853.

Tal era el hombre que tomó en sus manos la tarea de organizar el *Civil Service* británico. «No es hombre muy hablador, dice Macaulay. Su cerebro está lleno de proyectos, de reformas morales y políticas que desbordan en su conversación. Sus temas de charla, aun en su propio noviazgo, son la navegación a vapor, la educación de los indígenas, la igualdad de las cargas sobre el azúcar y la sustitución del alfabeto romano por el arábigo en las lenguas orientales.» Muchas personas podían corroborar lo que sobre Trevelyan decía Lord William Bentinck, Gobernador general de la India durante el primer y tempestuoso período de servicio en la India: «Es un hombre que casi siempre está en lo cierto, lo que es una suerte, porque nadie se lleva un disgusto mayor por equivocarse que él» (8).

III

No sorprende encontrar a un alto funcionario de la Tesorería frente a los problemas de la reforma del *Civil Service*. Pero ¿a qué se debió el que un hacendado del oeste, relativamente poco conocido, fuese escogido como colega suyo? Si alguna vez ha existido el patronazgo, Sir Stafford Northcote le debe su carrera hasta 1853 en buena medida. Claro que era un patronazgo muy ilustre, el del propio Gladstone, y el caballero no era un hacendado vulgar. Cuando Stafford Northcote salió del *Balliol College* de Oxford, donde coincidió con Benjamín Jowett, aparecía en el primer puesto, juntamente con este último, en los primeros cursos de humanidades de 1839 (9). Comenzó de pasante con un abogado, con la intención no muy decidida de perseverar en esta carrera. En junio de 1842, Gladstone, vicepresidente por entonces del Consejo de Trabajo del gabinete *tory*, de Sir Robert Peel, buscaba un secretario particular, y solicitó a Mr. Coleridge, un profesor de Eton, que le presentase una persona idónea entre sus antiguos alumnos. Mr. Coleridge le ofreció tres nombres, entre los cuales Gladstone escogió el de Northcote. Cuando Gladstone, presidente

(8) Citado por Macaulay en carta a su hermana, Mrs. Cropper, de 7 de diciembre de 1834. Vid. Sir G. O. TREVELYAN: *Life of Macaulay*, I, página 356.

(9) ABBOT y CAMPBELL: *Life and letters of Benjamin Jowett*, I, 56-57.

ya del Consejo de Trabajo, dimitió en 1845 a causa de la ley Maynooth. Northcote siguió como asesor jurídico del Consejo pese a continuar de secretario particular de Gladstone. Es de lo más verosímil que fuese el patronazgo de Gladstone lo que le proporcionase este cargo que desempeñó hasta 1850, en que pasó a ser uno de los Secretarios de la Gran Exposición de 1851.

Northcote tenía ambiciones políticas cuando fué nombrado Secretario particular de Gladstone. Sus ideas políticas pueden considerarse gladstonianas (10), aunque pocos —y menos que cualquiera el propio Gladstone— podrían decir lo que esto significa en términos claros y precisos. Pero Northcote le apoyó en el asunto de las leyes sobre el trigo, y tomó parte activa en la organización de las campañas electorales de Gladstone en 1847, 1852 y 1853, para ganar las elecciones por la Universidad de Oxford. El mismo deseaba tomar parte en el Parlamento como seguidor de Peel, pero no lo consiguió hasta 1855. Más tarde, no obstante, comenzó a separarse de Gladstone y a convertirse, según decía, «en un Derbyta más bien que en un Peelita» (11). Menos de veinte años después de su nombramiento como Secretario particular de Gladstone, hacia 1859, los dos hombres ocupaban lugares opuestos en la Cámara de los Comunes.

Pero todo esto estaba aún por suceder en 1853 cuando Gladstone, Canciller del Exchequer en el Gobierno de Lord Aberden, consiguió que su protegido interviniese en una encuesta sobre la organización del *Civil Service*. Por entonces Northcote no tenía cargo alguno. Su «surmenage» por el trabajo desplegado como Secretario de la Gran Exposición le había valido un período de descanso; había sucedido a su abuelo como octavo Barón de su nombre en febrero de 1851; tenía un buen expediente como administrador, pero desde luego no había alcanzado ninguna posición relevante en el *Civil Service* ni en la política. No hay duda de que debió su destino para trabajar con Sir Charles Trevelyan al benevolente interés de Gladstone: su nombramiento podía justificarse, pero no se imponía. Es interesante señalar que el único capítulo de gastos de la preparación del informe Northcote-

(10) ANDREW LANG: *Life, letters and Diaries of Sir Stafford Northcote*, I, págs. 56-57.

(11) *Ibidem*, pág. 147.

Trevelyan, de acuerdo con los datos oficiales, fué de 875 libras: el sueldo de Sir Stafford Northcote durante el período de febrero a diciembre de 1853 (12).

IV

El informe Northcote-Trevelyan es un breve documento de veinte páginas y media (13), aunque a pesar de su brevedad creo que hoy se lee más lo que sobre él se escribe que a él mismo. Es bueno saber que con motivo de su centenario ha sido reproducido por entero en las páginas de *Public Administration*, y es de desear que nos familiaricemos más con lo que sus autores escribieron realmente. Sus propuestas fundamentales son bien conocidas: primero, que el ingreso en el *Civil Service* debería ser por examen de admisión y no por patronato; segundo, que el ascenso dentro del Servicio sería por méritos y no sólo por antigüedad; tercero, que dentro del Servicio debería distinguirse el trabajo manual o de copia del intelectual, y cuarto, que el Servicio debería ser organizado como un órgano único, no fragmentario y desintegrado. La necesidad de estas reformas se expresa elocuente y firmemente; la ineficacia del Servicio se afirma y explica precisamente por no observarse o no haberse adoptado estos cuatro principios de reforma.

Lo primero que nos llama la atención en este Informe, acostumbrados como estamos a ciertas formas y procedimientos actualmente en vigor para la presentación de estos documentos parlamentarios, es que en cierto sentido no es un Informe. Es más bien un folleto, un impreso o un manifiesto sobre la reforma del *Civil Service*. Se hacen afirmaciones generales sobre la debilidad del sistema vigente; se recogen muchas críticas sobre la indolencia e incompetencia de los funcionarios públicos; se recalca fuertemente que el Servicio es considerado como el amparo de «los jóvenes en-

(12) *Parl. Pap.*, 1854-55, XXX, 376. La costumbre de incluir una suma de gastos de impresión y publicación del Informe, habitual en nuestros tiempos, no se siguió en esta ocasión.

(13) *Parl. Pap.*, 1854, XXVII, I (también pág. 335) o *Parl. Pap.* 1854-55, XX, 447. El original del Informe no está en la «Public Record Office», ni se encuentra en los archivos de la Tesorería. Sería interesante conocerlo, aunque sólo fuese por ver si está o no manuscrito por Sir Charles TREVELYAN.

clenques» en el que obtienen derechos a una pensión con un retiro temprano. Los autores olvidaron hasta la inclusión de las alabanzas a la buena labor del *Civil Service*, que suelen preceder a las críticas, omisión que motivó el resentimiento de varios funcionarios (14), por lo cual los autores rectificaron en un documento posterior (15) cuando ya el mal estaba hecho. Lo que más costó aceptar fué que estas críticas desdeñosas y estas propuestas inquietantes eran hechas no por un cuerpo extraño, como un Comité especial de la Cámara de los Comunes, o un grupo de hombres de negocios, sino por un alto funcionario (porque, con bastante acierto, se atribuyó a Trevelyan toda la responsabilidad por el documento). Y lo que era peor, este alto funcionario no había ido ascendiendo dentro del Servicio, sino que había sido colocado a la cabeza procedente del exterior, de un servicio de muy distinta naturaleza. No fué la primera ni la última vez que las ideas de un funcionario del Servicio hindú fueron consideradas como absolutamente descabelladas, y se le recordó que cuando se hizo cargo de su puesto en la Tesorería recibió tan valiosa y leal ayuda del *Civil Service* que él mismo alabó su eficiencia y organización (16).

No fué esto todo. Resultaba evidente que entre el 23 de noviembre de 1853, fecha con que aparecía firmado el Informe, y su publicación a finales de febrero de 1854, había sido éste examinado por personas ajenas al *Civil Service*. No podían hacerse grandes objeciones al hecho de que fuese mostrado a Benjamín Jowett, condiscípulo de Northcote y amigo de Trevelyan, a la sazón «fellow» y «tutor» del Balliol College, porque se le había pedido su opinión sobre los méritos de las propuestas y en particular sobre su viabilidad. Sus consideraciones se expresan en una carta de enero de 1854, añadida al Informe, que ocupa siete páginas impresas. A Jowett se le consideraba un experto en exámenes. En efecto, Mr. Jobbles tal como le llama Trollope en *The Three Clerks*, «había sido creado para los exámenes». Pensaba que sin gran dificultad podía establecerse un programa de exámenes-oposiciones para lograr los fines del Infor-

(14) Véase el «memorándum» de W. A. ARBUTHNOT, secretario del Audit Office, de 6 de marzo de 1854, *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 403.

(15) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 414.

(16) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 405.

me. «¡Dificultades! No había dificultades. ¿Acaso no podía él, Jobbles, examinar detenidamente *viva voce* u oralmente, con ayuda suficiente a cinco mil candidatos en cinco horas? ¿Y no sería posible que se contestase simultáneamente y con mejor o peor fortuna a cincuenta y cinco mil cuestionarios con quinientas cincuenta y cinco mil preguntas?» «Su alma anhelaba este trabajo». «Durante largos años Mr. Jobbles había examinado a bachilleres en pequeños y grandes exámenes, y se había pasado la vida poniendo preguntas difíciles, detectando la ignorancia a base de exámenes orales y sonsacando lo aprendido a fuerza de papeles impresos. Con un esfuerzo maravilloso de su cerebro matemático había dividido a los adultos británicos varones en clases y subclases, y podía decirnos en unos instantes el tiempo que le llevaría examinarlos a todos.» «Todos los hombres deberían estar obligados a pasar algún examen, pensaba. El muchacho del verdulero no debería transportar berzas mientras no se hubiese probado su capacidad de transportista de berzas y en tanto no se estuviese seguro de que ningún otro muchacho deseoso de ascender podía transportarlas mejor» (17). Incluso se rumoreaba que «Mr. Jobbles estaba enérgicamente empeñado en examinar a toda la población adulta de Gran Bretaña, llegando a decir que las aspirantes femeninas deberían sujetarse de aquí a algún tiempo a su regla y su compás omnicomprendivos» (18). Estas ideas parecían a Trollope el colmo del absurdo, y es posible que lo sean, pero hoy se encuentran firmemente arraigadas como parte de nuestro sistema educativo. Realmente en nuestros días, cincuenta y cinco mil cuestionarios impresos no es gran cosa.

Por extravagantes que las ideas de Jowett pudieran ser, hay que admitir que los autores del Informe estaban autorizados a consultar con él. Pero, ¿era legal que el *Times* hubiese visto el Informe antes de su publicación? Y, sin embargo, del contenido de un editorial aparecido en el *Times* antes de la publicación del Informe se deduce claramente que el autor estaba al tanto de las propuestas del mismo, y por si esto fuera poco, se pronunciaba decididamente a su favor (19).

(17) *The Three Clerks*, pág. 128.

(18) *Ibidem*, pág. 333.

(19) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 404-415.

V

Para comprender todo el efecto del Informe sobre el *Civil Service* y sobre el público, hemos de recordar también que no se trataba de un documento aislado. A partir de 1848 en que una comisión restringida fué nombrada por la Cámara de los Comunes para investigar los gastos diversos (20), se sucedieron una serie de encuestas ininterrumpidas sobre la organización de los ministerios y del *Civil Service*. «El período revolucionario de 1848 nos había prevenido, dijo Trevelyan varios años después, creando una situación propicia para poner nuestra casa en orden; y una de sus consecuencias fué una notable serie de investigaciones en las oficinas públicas que culminó después de cinco años en el Informe de Organización» (21).

Sir Charles Trevelyan había aprovechado todas las ocasiones que se le ofrecieron para expresar sus ideas sobre la necesidad de las reformas y los principios que debían inspirarlas. Se valió de la oportunidad de ser citado como testigo en favor de la Tesorería (22) ante la Comisión restringida de 1848, para abogar en pro de una reorganización de su departamento a partir de ciertos principios, alguno de los cuales aparecería más tarde en el Informe de 1854. La propia Tesorería fué objeto de una encuesta en 1848, y también lo fué en ese mismo año el Ministerio de Colonias. Más tarde, en 1852 y 1853, se crearon una serie de pequeños comités bajo los auspicios de la Tesorería para investigar la organización de casi todas las oficinas públicas con la excepción del Ministerio del Interior y del de Asuntos Exteriores, así como los de los Ministerios civiles (23). Evidentemente el inspirador de es-

(20) *Parl. Pap.*, 1847-48, XVIII.

(21) *Parl. Pap.*, 1875, XXIII, apéndice F al segundo informe de la Comisión del «Civil Service», pág. 100.

(22) *Parl. Pap.*, 1847-48, XVIII.

(23) Eran estos los comités encargados del «Board of Trade» (Servicio de Comercio), «Poor Law Board» (Servicio de Beneficencia), «Privy Council Office» (Departamento del Consejo Privado), «Colonial Land and Emigration Office» (Departamento de Colonias y Emigración), «Board of Ordnance» (Dirección General de Administración Militar), «Post Office» (Servicio de Correos), «Department of Practical Science and Art» (Departamento de Artes y Ciencias), «Copyhold Enclousre and Tithe Commission» (Dirección del Catastro y de Contribuciones Rurales) y «Office of Works» (Dirección

tas medidas fué el propio Trevelyan, respaldado plenamente por Gladstone como Canciller del Exchequer. El primero era miembro de todos los comités que estudiaron las oficinas inglesas, y en nueve de ellos tenía como compañero a Sir Stafford Northcote. En el curso de estas investigaciones en departamentos aislados fué donde vió Trevelyan la oportunidad de plantear la cuestión de la selección, ascenso y principios de organización de modo general, extendiéndola a todo el *Civil Service*. El Informe Northcote-Trevelyan fué, por consiguiente, uno más de una serie de informes que aparecieron en 1854 (24) y en los que se discutía la organización de los Departamentos; era una parte de un tremendo intento de reforma que estaban realizando a la vez Gladstone y Trevelyan. «Nos encontrábamos conforme íbamos investigando —decía Trevelyan años después— con los mismos males y circunstancias que requerían los mismos remedios en cada Departamento; de forma que cuando comenzamos a hacer nuestro Informe general habíamos llegado a conclusiones tan amplias, con premisas tan generales después de haber descendido al estudio de los menores detalles en los distintos organismos, que los resultados a que llegábamos en nuestro Informe no eran sino la consecuencia lógica y necesaria de los que le habían precedido» (25). Era, como puede verse, una oportunidad ideal para una declaración decidida y rotunda de los postulados de reforma que desde su nombramiento en la Tesorería en 1840 había pensado Trevelyan llevar a la práctica.

Aunque el Informe Northcote-Trevelyan era un proyecto de un reformador que no iba acompañado de datos concretas y estadísticas, su discusión pública se realizó de modo interesante y digno de mención. Antes y después de su publicación fué remitido a relevantes personalidades del *Civil Service* de la enseñanza o de la vida pública, a las que se invitó a presentar sus impresiones sobre el mismo. En 1855, estas cartas y *memoranda* fueron publicados por orden del Parlamento con un excelente y completo índice, y juntamente con el Informe y las respuestas de sus autores a las críticas hechas por quienes habían sido consultados. La colección

General de obras civiles). Los tres últimos comités estaban exclusivamente formados por TREVELYAN y NORTHCOTE, mientras en los restantes estaban asociados con uno o dos representantes de los organismos interesados.

(24) Publicados en orden en el vol. XXVII de los *Parliamentary Papers*, relativos a 1854, donde se encuentra, naturalmente, el Informe estudiado.

(25) *Parl. Pap.*, 1875, XXIII, apéndice F al segundo Informe, pág. 100.

total de documentos ocupa cerca de 400 páginas llenas de interés. Me atrevo a decir que no hay mejor estudio que éste sobre los principios de organización y selección del *Civil Service*. La mayor parte de los nombres de los grandes teóricos y prácticos de la Administración del siglo XIX están aquí: William Spottiswoode, impresor de la Reina; Sir James Stephen, antiguo director del *Colonial Office*, y Edwin Chadwick, que presentó un memorándum como suyo completísimo y extenso, de unas cien páginas, cuando otros se contentaban con media docena. También se encuentran Herman Merivale, después secretario de Estado en el *Colonial Office*; Rowland Hill, secretario del *Post Office*; James Booth, secretario del *Board of Trade*; John Stuart Mill y Sir George Cornewall Lewis, que sucedería a Gladstone como Canciller del Eschequer en 1855, cuando Lord Palmerston ascendió al poder. Fueron consultadas las altas personalidades de la Educación: Frederick Temple, entonces director del *Kneller Hall Training School* y más tarde arzobispo de Canterbury; H. G. Liddell, director de Westminster y después Deán de la catedral de Christ Church, de Oxford; el doctor Vaughan, director de Harrow; el director del *Pembroke College*, de Oxford, doctor Jeune, y el doctor W. H. Thompson, profesor real de griego en Cambridge. Todo lo que se podía decir en favor o en contra de las pruebas de ingreso o de la unificación del *Civil Service* o de la separación entre el trabajo manual y el intelectual está dicho, y bien dicho, en este lugar. Todo lo que el Informe hubiera podido perder u omitir al ser presentado sin el respaldo de datos u otras pruebas está más que contrarrestado por la abundancia de argumentos y ejemplos recogidos en estas páginas (26).

VI

Aunque celebramos este año (27) el centenario de la publicación del Informe Northcote-Trevelyan, no celebramos el centenario de un moderno *Civil Service* reclutado y organizado sobre las bases que aquél preconizaba con tanto brío. Para este centena-

(26) «Papers on the reorganisation of the Civil Service», *Parl. Pap.*, 1854-55, XX.

(27) El autor se refiere al año de 1954. (N. del T.)

rio tendremos que esperar por lo menos hasta 1970. Bien es cierto que dentro de un año podremos celebrar el centenario del establecimiento de la *Civil Service Commission*, sin duda alguna el paso más importante dado para la realización de las reformas de Northcote y Trevelyan. Con la instauración de la *Civil Service Commission*, en 1856, se creó una institución permanente centrada en la determinación y medida de la capacidad a través de los exámenes como medio de ingreso en el *Service*. El transcurso del tiempo permitió a la comisión acumular datos crecientes sobre el grado de capacidad alcanzado por los candidatos admitidos, y nuevos y más profundos conocimientos y experiencias sobre la difícil cuestión de los exámenes. Tante los datos como la experiencia fueron de la mayor utilidad en la larga e ininterrumpida campaña en pro de la adopción de la prueba de ingreso en el *Civil Service*.

No es mi intención hacer aquí la historia de la implantación del Informe Northcote-Trevelyan ni siquiera en líneas generales. Se trata de una importante historia que habrá de hacerse cuando celebremos el centenario de la *Civil Service Commission*. Me limitaré a señalar que Trevelyan nunca abandonó sus esfuerzos para ver realizadas las reformas. No sólo vivió la suficiente para ver votada el 4 de junio de 1870 la «Order in Council» propuesta por Robert Lowe, Canciller del Exchequer en el gobierno de Gladstone, por la cual se llevaban a la práctica buena parte de sus reformas, sino también para informar en 1875 ante la Real Comisión de Encuesta presidida por Lyon Playfair sobre los puntos en que a su juicio no habían sido realizados en toda su amplitud los postulados del Informe Northcote-Trevelyan (28).

No puede decirse de Sir Stafford Northcote que luchase tanto tiempo ni con tantos bríos. Ya en 1855, poco después de su elección para la Cámara de los Comunes, en un debate sobre la reforma administrativa, se mostró un tanto vacilante sobre los exámenes libres (29). Al asignársele un puesto en un comité restringido de la Cámara nombrado en 1860 para investigar el ingreso en el *Civil Service*, suscribió una propuesta redactada en términos muy moderados en la que se solicitaba una mayor competición

(28) *Parl. Pap.*, 1875, XXIII, apéndice F al segundo Informe, pág. 109.

(29) *Parliamentary Debates* (3a. serie) CXXXVIII, especialmente columnas 2.087 y 2.088.

en el mismo (30). Lo menos satisfactorio de todo fué posiblemente su labor en otro comité nombrado en 1873 para estudiar los gastos del *Civil Service*, en el que le vemos proponiendo una moción, que fué aceptada, en la que se repudia el principio de división del trabajo dentro del Servicio, en mecánico e intelectual (31). La oportunidad de descubrirse le llegó en 1874, cuando nombró, en tanto que Canciller del Exchequer del gobierno de Disraeli, a la *Playfair Commission*. Su respuesta a sus propuestas, bien moderadas, muestra hasta qué punto estaba de vuelta de su radicalismo juvenil. «La precipitación —escribió—, ha causado ya, a mi entender, bastantes daños en este asunto, y aunque no soy partidario de los aplazamientos, deseo vivamente que lo que se deba hacer en este momento se haga meditadamente, para que pueda ser, en lo posible, definitivo» (32).

Tampoco podía escapar Northcote a la mofa de Trollope, y aparece en *The Three Clerks* bajo el nombre, que el propio Trollope admite como «no muy gracioso» de Sir Warwik West End (33). En esta obra está casi siempre continuamente ocupado en «mirar a través de una rueda de molino» (34), lo que tal vez constituya la labor natural de un futuro canciller del Exchequer. No conviene acusar a Northcote de volubilidad o de debilidad. Era un temperamento moderado y cauteloso, que no se encontraba a gusto en las cuestiones apasionadas, pero sin duda alguna tuvo ocasiones de reafirmar su confianza en los principios extremos del Informe de 1854, y no lo hizo. Es notorio que tanto en la campaña para la puesta en práctica del Informe como en su misma redacción, Northcote desempeñó un papel secundario.

VII

No me propongo, por consiguiente, examinar el proceso de adopción de las reformas postuladas en el Informe Northcote-Trevelyan. En vez de ello, daré por sentado que las recomendaciones

(30) *Parl. Pap.*, 1860, IX.

(31) *Parl. Pap.*, 1875, VII y *Fourth Report of the Royal Commission on the Civil Service*, 1914, col. 7.338, pág. 11.

(32) *Parl. Pap.*, 1875, XXIII, 25.

(33) *Autobiography*, pág. 96.

(34) *The Three Clerks*, pág. 127. Es el prototipo de la labor inútil.

del Informe fueron puestas en práctica en su esencia, aunque no ciegamente seguidas, y estudiaré las consecuencias de su aceptación. Empezaré por señalar que todo lo que diga tiene la ventaja y a la vez la desventaja de ser lo observado por un extraño. Frente a tantos profesores de nuestros tiempos, yo no he sido, siquiera temporalmente, un *Civil Servant*, pero tal vez las observaciones de un extraño puedan tener algún valor, aunque sólo sea el de revelar al funcionario bajo qué forma se aparece el *Civil Service* al ciudadano interesado y amigo. Si éste yerra en su juicio, puede tener importancia que el *Civil Servant* conozca los errores que sobre él existen, y considere la forma de hacerlos desaparecer.

Con esta presentación, que es una advertencia, pasaré a estudiar algunos aspectos de la posición actual del *Civil Service* en la constitución británica, a la luz de las propuestas hechas cien años ha por Northcote y Trevelyan. Es obvio que por lo menos un cambio en la constitución británica tenía que esperarse si se llevaba a la práctica el Informe, y que sus autores buscaban este cambio: me refiero a la abolición del patronazgo. Es difícil saber el alcance de este cambio. Gladstone pensaba que se había exagerado la importancia del patronazgo (35), pero si recordamos que estamos hablando de antes de la Reforma de 1867, cuando el electorado era reducido, es evidente que el patronazgo como método de controlar la Cámara de los Comunes y de reclutar votos, jugaba algún papel en el sistema de gobierno por gabinetes parlamentarios que estaba en vigor en Inglaterra por entonces. Hay que señalar que hombres de estado experimentados que estaban a favor de la abolición del patronazgo estaban hondamente preocupados por saber cómo, según expresión de Sir James Graham «podría ser manejado un gobierno parlamentario sobre principios tan puros» (36). Y Sir James Stephen recordó a Northcote y a Trevelyan «la casi incalculable magnitud de los cambios políticos que produciría la propuesta disolución de todo patronato de la Corona en las oficinas públicas, y la temeridad evidente de arrojarse a unas aguas tan profundas y negras sin hacer un intento experimental y parcial de sondeo con carácter previo» (37).

No sorprende que un cambio semejante en los hábitos de la

(35) MORLEY: *Life of Gladstone*, II, 608.

(36) C. S. PARKER: *Life and letters of Sir James Graham*, II, 213.

(37) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 80.

Constitución fuese acogido con reticencias y prosperase tan solo paulatinamente. Más sorprendente resulta que hubiese un gobierno dispuesto a adoptar tal medida, y que dicho gobierno fuese precisamente el de Lord Aberdeen. Porque, como decía Gladstone, «ningún gabinete pudo estar compuesto por más aristócratas que el de Lord Aberdeen. Yo era el único de los quince nobles y caballeros que podía afirmar con exactitud mi no pertenencia a esta clase» (38). El historiador de la Constitución, para quien la abolición del patronazgo tuvo lugar después de la ley de reforma electoral de 1867, cuando ya había perdido valor para gobernar al Parlamento y al electorado, y cuando la organización de los partidos lo había hecho si no anticuado, sí al menos sin importancia, no puede menos de lamentar que el gabinete de Lord Aberdeen no fuese capaz de conseguir esa abolición en 1854, de modo que hoy en día pudiésemos ver cómo un gobierno pudo en aquella época desterrar al patronazgo de la práctica.

En conjunto, parece más exacto concluir que fué la ley de reforma de 1867 la que más influyó en la pérdida de importancia del patronazgo en el *Civil Service*, preparando el camino para su abolición casi total por la «Order in Council» de 1870. El informe Northcote-Trevelyan había propuesto un importante cambio en la Constitución, pero la oportunidad de llevarlo a la práctica la ofreció la ley de 1867.

Si queremos comprender con exactitud el efecto del Informe sobre la Constitución tenemos que advertir también que hay una importante característica del moderno *Civil Service* que no se debe al Informe Northcote-Trevelyan: estoy hablando de la permanencia. Existe la idea de que todas las buenas cualidades de nuestro *Civil Service* fueron inventadas por Northcote y Trevelyan, pero si nos fijamos en el título de su informe, veremos que trata de la Organización del *Civil Service* permanente». Northcote y Trevelyan no tenían que solicitar un *Civil Service* permanente, ni hablar de las bondades del a continuidad, sino de sus efectos perniciosos. «Una vez que un joven ha ingresado, el público le tiene para toda su vida», escribían; y esta seguridad alienta la indolencia. Naturalmente no intentaban abolir la estabilidad, sino determinar que quienes ingresasen fuesen capaces de desempeñar un servicio continuo. Para Northcote y Trevelyan la estabilidad no

(38) MORLEY: *Life of Gladstone*, I, 381.

era sino una característica de un buen *Civil Service*, y por sí sola creaba tantos perjuicios como ventajas. Interesa subrayar, de todos modos, que lo que Inglaterra tenía hace cien años era un *Civil Service* estable, y, por consiguiente, no era un «spoils system» a la usanza estadounidense. En Inglaterra se ingresaba en el *Service* por el patronazgo político; en el *spoils system* por el patronazgo político no sólo se entraba, sino que se salía.

VIII

El mayor cambio acaecido en la posición del *Civil Service* en la Constitución desde la publicación del Informe Northcote-Trevelyan no reside en la desaparición del patronazgo o en la instauración de la estabilidad, sino en la extraordinaria autoridad adquirida por el *Civil Service*. No es fácil explicar con brevedad y exactitud este cambio. Decir que desde la publicación del Informe Northcote-Trevelyan el sistema de gobierno en Inglaterra se ha transformado de una aristocracia parlamentaria a una burocracia también parlamentaria, es más falso que verdad; pero tiene cierto grado de certeza, y aun de positivo valor, en tanto que sus errores no son sino omisiones. Con esto quiero indicar que mientras hace un siglo las directrices principales de gobierno residían en una aristocracia que actuaba a través de un gabinete y con el consejo y asentimiento de un Parlamento —y como nos muestra Gladstone, el gabinete de Lord Aberdeen era una muestra de ello— en la actualidad las directrices principales de gobierno residen en una burocracia que actúa a través de un gabinete con el consejo y asentimiento del Parlamento. El parlamento de entonces y el de ahora son cuerpos muy diferentes tanto en su composición como en sus relaciones con el electorado y la Cámara de los Comunes; los gabinetes están compuestos y organizados de muy distinta manera, pero algunos principios perduran y las desigualdades pueden medirse en función de estos principios.

Sería no obstante erróneo deducir que puesto que este importante cambio ha tenido lugar después de la publicación del Informe Northcote-Trevelyan, ha sido provocado por éste. Sabemos en términos generales a qué obedece este cambio: las presiones externas de la guerra y las crisis económicas y las presiones internas del colectivismo y del bienestar social han incrementado notable-

mente la intensidad de la actividad estatal en la Gran Bretaña, y, consecuentemente, las potestades del *Civil Service* han crecido extraordinariamente. Apenas puede dudarse de que la mayor parte, por lo menos, de este aumento de poder se hubiese producido de la misma manera si en el *Civil Service* se ingresase por patronato, por exámenes especiales o por oposición. Lo cierto es que el tipo de *Civil Service* que deseaba el informe Northcote-Trevelyan era uno particularmente bien dotado para el empleo de estas poderosas funciones. Cuando se confiaron los máximos poderes a la rama ejecutiva era ésta fuerte y experimentada, y no es equivocado pensar, a mi entender, que esta capacidad para el ejercicio del poder fué a su vez un motivo más para confiársele nuevas funciones y una mayor autoridad.

La posibilidad de que el Informe Northcote-Trevelyan produjese cambios de este calibre, era evidente para algunos de sus defensores y de sus adversarios, y aun tal vez para sus redactores. Es interesante ver lo que se dijo en su época: Arbuthnot, «Auditor of the Civil list», segundo de Trevelyan en la Tesorería y uno de sus críticos más encarnizados, se apresuró a subrayar que las propuestas del Informe estaban basadas «en una mala comprensión de las funciones que los funcionarios civiles de la Corona están llamados a desempeñar.» «Los funcionarios del *Civil Service*, decía, no puede aspirar normalmente a convertirse en estadistas y a desarrollar planes de gobierno. Su misión, humilde, pero utilísima, es, al hacerse depositarios de las tradiciones gubernamentales, y mediante el conocimiento práctico de aquellas leyes cuyo empleo está previsto por nuestra constitución para el desenvolvimiento de la Administración Pública, mantener los asuntos ordinarios que afecten a sus respectivos departamentos en debido orden; advertir a los Ministros sobre las consecuencias de los actos irregulares que inadvertidamente pudieran realizar; prestar su ayuda a la preparación de los proyectos de ley y, posiblemente, colaborar mediante sus sugerencias en el desarrollo de un programa de reformas» (39).

Esto era una seria advertencia y también una minuciosa descripción de las relaciones de la mayor parte de los *Civil Servants* con sus ministros. Northcote y Trevelyan no pedían explícitamente más para el *Civil Servant*, pero sí lo pedían en el fondo.

(39) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 411.

Ellos veían al *Civil Service* como «un cuerpo eficiente de funcionarios permanentes, ocupando una posición debidamente subordinada a la de los ministros, que son directamente responsables ante la Corona y ante el Parlamento, pero poseyendo la independencia, carácter, facultades y competencia suficientes para ser capaces de aconsejar, ayudar y, en cierta medida, influir en quienes están sobre ellos» (40). Allí donde habla Arbuthnot de «la misión humilde pero utilísima» de llevar los asuntos al día, ayudando y, en su caso, previniendo a los ministros, Northcote y Trevelyan habían de «independencia» (con lo que no quieren decir simplemente «permanencia»); no usan el término negativo «prevenir», sino el positivo «influir»; y aunque no solicitasen más que esto para el *Civil Service*, era notorio para los expertos que, si las reformas tenían éxito, los *Civil Servants* serían lo que Sir James Stephen, un crítico no del todo hostil, llamaba «estadistas disfrazados» (41).

Posiblemente los comentarios de Sir James Stephen al Informe Northcote-Trevelyan sean los más interesantes de todos. Entonces era *Regius Professor* de Historia Moderna en Cambridge, luego de una larga carrera en el *Civil Service*. Suscribía todo lo que los autores decían sobre los perjuicios del patronato; estaba totalmente seguro de que hacía falta un *Civil Servant* mejor formado, pero juzgaba que el Informe exigía demasiado. Los hombres que encabezasen la lista de los admitidos serían demasiado buenos para el *Civil Service*. Normalmente serían hombres con seguridad, con confianza en sí mismos, con habilidad, presteza, ingenio y valor superior a lo normal. Por lo menos estas son las características de quienes ocupan los primeros puestos en nuestros exámenes anuales en Cambridge. Dones excelentes para combatir en las lides abiertas de la competencia profesional, pero poco apropiados, y aun inconvenientes, para uno que ha de permanecer toda su vida como escribiente en una oficina pública de Downing Street» (42).

Demos ahora un salto de cien años y pongamos junto a las palabras de Sir James Stephen esta frase sobre el *Civil Servant*: «le atañe la formulación de la política, así como la coordinación y perfeccionamiento del mecanismo gubernamental, y el control y administración general de los Departamentos. El candidato ideal

(40) *Parl. Pap.*, 1854, XVII, 3.

(41) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 76.

(42) *Ibidem*.

ha de poseer una elevada agilidad intelectual, y la facultad de discernir y analizar lo esencial de los asuntos delicados, así como expresarse claramente tanto de palabra como por escrito. Deberá ser capaz de tratarse con toda clase de gente, saber adaptarse, prever y perseverar, y tener la suficiente fuerza de carácter y capacidad de mando para adoptar sus propias decisiones y ejercerlas responsablemente. Tendrá la suficiente imaginación práctica para poder trazar a grandes rasgos planes de trabajo que le permitan enfrentarse con una situación sin precedentes. Sobre todo, necesitará juicio y sentido común» (43). He aquí el «estadista disfrazado» de Sir James Stephen. Sir Charles Trevelyan se sorprendería al verlo, pero sería una sorpresa para él agradable. Es una reciente descripción oficial hecha por la Comisión del *Civil Service*, de lo que se espera de un candidato admitido a la *Administrative Class* (44) del mismo, y también de lo que el candidato puede esperar del *Civil Service*. El paso de «la misión humilde pero utilísima» de llevar los asuntos ordinarios al día a la «formulación de la política» es, dicho de otra forma, el paso de «una aristocracia parlamentaria a una burocracia parlamentaria».

Lo que más poderosamente me llama la atención al estudiar la relación entre el Informe Northcote-Trevelyan y la nueva posición del *Civil Service* dentro de la constitución, es la notable clarividencia de sus autores. De hecho mostraron algo más que clarividencia, algo así como una misteriosa visión profética del *Civil Service* que precisaría la nación en unas condiciones que no ima-

(43) Documentos publicados por la Comisión del *Civil Service* en 1945.

(44) La *Administrative Class* es el grado más alto del *Civil Service*, con las funciones superiores enunciadas en el texto. Está formado por un reducido número de funcionarios (en 1953, 2.594 para todo el Imperio Británico) [no se incluyen, pues, los dominios: Canadá, Australia, etc., que tienen su propio *Civil Service*], [tampoco incluye este número los empleados en las colonias. Se trata, pues, tan sólo de los funcionarios de *Home Service*], que constituyen la pieza fundamental del sistema. Se encuentra dividida en los siguientes grados: «Assistant principal», «Principal», «Assistant Secretary», «Under Secretary», «Deputy Secretary» y «Permanent Secretary». Los miembros de este último grado —el más elevado—, en número de treinta y tres, son los jefes administrativos de cada uno de los Ministerios o grandes organizaciones administrativas; entre ellos sobresale el «Permanent Secretary» de la Tesorería, que es el primer funcionario del Imperio y jefe superior de todo el *Civil Service*, dada la dependencia orgánica en que éste se encuentra respecto de la Tesorería. (N. del T.)

ginaban entonces, pero que llegarían sin duda. Que los redactores previesen efectivamente la clase de problemas con que habían de enfrentarse los gobiernos cien o simplemente cincuenta años más tarde en un tema especulativo y de importancia por lo demás secundaria. Lo que hoy en día nos asombra es que el Informe se adelantase tanto a su época hasta el punto de que fuese ésta una de sus debilidades y aun de sus defectos: estaba más allá no sólo de los deseos, sino hasta de las necesidades de su tiempo. Una de las mayores fortunas en la historia del gobierno de Gran Bretaña, si contemplamos los cien años pasados desde la publicación del Informe, lo constituye esta visión prematura a mediados del siglo XIX del tipo de *Civil Service* que nos haría falta a mediados del siglo XX.

IX

Una cosa es decir que el *Civil Service* estará abierto a los jóvenes mejor dotados del país, y otra asegurar que los jóvenes aprovechen la oportunidad que se les ofrece. Causa sorpresa y admiración a los extraños que el *Civil Service* haya podido atraer a los jóvenes más capacitados de nuestras universidades, reservándose una parte mayor de las inteligencias del país que cualquier otra profesión. La gente está acostumbrada a ello en nuestro país, olvidándose de que en muchos otros, incluso en los que no prevalece el *spoils system* el nivel intelectual del funcionario está muy por debajo del de otras profesiones. Se ha llegado a reprocharle a Gran Bretaña el que una parte excesiva de su población intelectualmente capaz elija la función pública en vez de otras profesiones, y, lo que tal vez es peor, en perjuicio del comercio y de la industria. Todavía no he encontrado una explicación totalmente satisfactoria de este hecho.

Cuando se propusieron las reformas Northcote-Trevelyan, hubo no pocos críticos que dijeron: «Nunca conseguirán atraer a los mejores al *Civil Service*». También aquí Sir James Stephen aportó algunas observaciones cínicamente pesimistas. No sólo creía, como ya hemos visto más arriba, que Northcote y Trevelyan buscaban hombres mejores de lo que necesitaban, sino que también pensaba que los hombres capaces no serían atraídos por la función. «Ningún hombre de auténtica valía intelectual —escribía—, que conozca de antemano la realidad, se someterá a

examen tan exigente para conseguir un puesto tan mal pagado, oscuro y subordinado» (45). «Los premios ofrecidos no son dignos de las apetencias de aquellos jóvenes que constantemente veo entre los primeros en la lucha por los honores académicos» (46).

Pero estaba equivocado, como sabemos. Algunas explicaciones surgen por sí solas. Siempre he concedido gran importancia a la propuesta del Informe Northcote-Trevelyan considerada como secundaria por muchos, y al parecer incluso por el propio Trevelyan (47), de que debería existir una separación del trabajo mecánico y el intelectual. En la actualidad, con las máquinas de escribir, nada parece más evidente, pero hace cien años los *Civil Servants* se pasaban años enteros copiando documentos. Cuando se propuso introducir una división en el trabajo y dar uno más adecuado a la inteligencia, muchos expertos funcionarios se apresuraron a defender la copia de documentos como una profesión intelectual. Sin embargo, hasta tanto no se pudiese ofrecer un panorama de la carrera más inteligente e independiente que la simple copia de documentos, no podía esperarse que los universitarios más sobresalientes ingresasen en el *Civil Service*. Había, y hay, muchos temas de discusión sobre la razón del escalonamiento de las funciones del *Civil Service*, y sobre la rigidez de estas divisiones, pero es evidente que en alguna medida deben existir. Una vez que se llevaron a la práctica y que surgió la imagen de lo que ahora llamamos la *Administrative class*, apareció una carrera que satisfacía las ambiciones del hombre de talento. La distinción entre trabajo mecánico e intelectual que reclamaba el Informe Northcote-Trevelyan fué, a mi modo de ver, no sólo tan importante para su establecimiento como la selección por méritos, sino que también ejerció gran influencia en la vocación de los mejores al *Civil Service*.

No menos importante fué la propuesta de que el ascenso por mérito no se limitase sólo a cada departamento, sino que se estableciese asimismo para puestos de otros ministerios. La baja calidad de quienes anteriormente ingresaban en el *Civil Service* había significado en muchos casos que cuando había de ocuparse un puesto importante, era preciso buscar fuera del *Service*. Si las

(45) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 76.

(46) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 75.

(47) *Ibidem*, pág. 422.

personas capacitadas ingresaban en éste por los grados interiores no tendría justificación ni razón de ser en el futuro esta búsqueda fuera del mismo. También era cierto que cuando había hombres capacitados, el patronazgo político los relegaba en favor de personas extrañas con intereses e influencias; pero si el patronato era abolido, no podrían darse conflictos de esta naturaleza. Y, finalmente, si los Departamentos no se consideraban ya como imperios aislados, sino como partes de un servicio único, los ascensos o transferencias de un departamento a otro abrirían nuevas posibilidades a un hombre ambicioso y decidido. Las propuestas de Northcote y Trevelyan ofrecían, tácita pero claramente, oportunidades a las personas de cualidades superiores, que no presentaba el sistema anterior, basado en el patronazgo, la antigüedad, una compartimentación excesiva y la importación de elementos extraños.

Además, las reformas estuvieron desde su iniciación en contacto con las escuelas y las universidades. El enorme interés mostrado por los profesores de estos centros docentes está bien patente en los «memoranda» publicados en los *Parliamentary papers* de 1855. En esta progresiva Universidad de Londres no nos extrañará saber que la primera reacción del Principal del *King's College* de la época fuese la de notificar a Sir Charles Trevelyan su propósito de establecer inmediatamente en el *College* una sección para preparar a los candidatos al ingreso en el *Civil Service* (48). También es sabido que Benjamín Jowett desempeñó un gran papel aconsejando y alentando a Northcote y a Trevelyan en sus proyectos. Jowett escribió: «No puedo dejar de percibir, como director de un Instituto, la gran importancia que para la Universidad representa el proporcionar a los jóvenes bien preparados una nueva salida a una honrosa carrera. Sus efectos como estimulante de la educación de las clases inferiores difícilmente pueden ser menospreciados» (49). Y los propios autores del Informe declararon que la puesta en práctica del Informe «haría posiblemente más para acelerar el progreso de nuestras universidades, por ejemplo, que cualquier medida legislativa que pudiera adoptarse» (50). Otras personalidades del mundo de la educación respaldaron este

(48) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, págs. 62-66.

(49) *Parl. Pap.*, 1854, XXVII, 31.

(50) *Ibidem*, pág. 14.

aserto, en términos tan entusiastas que llegó a decirse por algunos críticos que el *Civil Service* iba a ser reformado en provecho de las escuelas y universidades, y no de la función pública. Lo significativo para nosotros es que quienes desempeñaban cargos influyentes en la Universidad estuviesen dispuestos a preparar y a alentar a sus discípulos para el ingreso a un *Civil Service* reformado. Esta primera asociación del proyecto con las escuelas y universidades no se ha perdido desde entonces, y me atrevo a pensar que es una de las razones más poderosas para asegurar que, entre todas las salidas vocacionales que en las universidades se ofrecen a los jóvenes, la llamada del *Civil Service* seguirá siendo tan fuerte como la que más.

De apenas menor importancia es también el hecho de que con los cambios en nuestro sistema de educación, permitiéndose a los intelectualmente aptos el ingreso en las universidades y dándose una educación idéntica a todos los ciudadanos, se han ido dando automática y progresivamente mayores oportunidades a todas las personas para ingresar en el *Civil Service*, evitándose a éste el triste destino de convertirse en una institución cerrada o en un privilegio de clase, sin caer en el extremo opuesto y falsamente democrático de quienes piensan que todo ciudadano tiene el derecho natural de ser un *Civil Servant*.

También parece muy lógico que las oportunidades que un *Civil Service* reformado ofrecían a los mejor dotados tuviesen gran repercusión hace cien años en la clase media. El propio Trevelyan lo afirmó enérgicamente en 1875 cuando presentó su informe ante la *Playfair Commission* (51). Veinte años antes, al aparecer el informe, el Rvdo. Dr. Charles Graves, profesor de matemáticas del *Trinity College* de Dublín, exclamó: «Los padres de la clase media acogerán con júbilo la perspectiva abierta para sus hijos de obtener un empleo decoroso mediante el ejercicio de su inteligencia y facultades propias, aparte de todas las circunstancias de relaciones o patronato.» Y yendo en este punto más lejos tal vez de lo que el propio Trevelyan juzgase conveniente, añadía: «Puedo hablar por mí mismo: Teniendo tres hijos y pocas influencias para sacarlos adelante en la vida, he resuelto, apenas se ha anunciado el propósito del Gobierno, encauzar su educación de tal forma que se encuentren preparados para las pruebas de ingreso

(51) *Parl. Pap.*, 1875, XXIII, apéndice F al segundo Informe, pág. 102.

propuestas» (52). Y otros pensaban que las nuevas condiciones de ingreso en el *Civil Service* evitarían a los hijos de clase media la necesidad de irse a Australia para ganarse fácilmente la vida (53) —un destino que a partir de entonces estaría reservado, si hemos de creer a *The Three Clerks*, a los hombres más hábiles del *Civil Service*, demasiado hábiles para mantenerse dentro de la Ley y no parar en la cárcel. De algún consuelo sirve saber que cuando el personaje de Trollope, Alarico Tudor, emigra a Australia tras su expulsión del *Civil Service*, el autor no le permite, contra lo que hace Dickens con Mr. Micawber, hacer fortuna rápidamente y convertirse en una personalidad de Botany Bay.

Sin embargo, una vez aducidas todas estas razones para explicar por qué las oportunidades del *Civil Service* reformado fueron aprovechadas tan prontamente por los mejores alumnos de las escuelas y universidades, me parece que sigue sin aclararse una buena parte del fenómeno. No me propongo descifrar el misterio, pero quisiera añadir una nueva consideración que me parece importante. Me ha parecido que en el paso del antiguo *Civil Service* sin reformar al nuevo y moderno *Civil Service*, se conservó, transmitió y hasta se transformó, la tradición de que el servicio al Estado es una profesión muy digna. Esto no es frecuente en los países democráticos. En Inglaterra, el *Civil Service* de hace cien años tendría muchas deficiencias —de decisión, de destreza, de conocimientos —pero tenía prestigio social y raigambre aristocrática. Otro tanto ocurría con la política y el servicio en la Cámara de los Comunes o de los Lores. Este prestigio y esta tradición no se han apartado del *Civil Service*. Se expresaron muchos temores de que las reformas de Northcote y Trevelyan condujesen a la entrada de «personas bajas» en el mismo, con su subsiguiente depreciación. No podemos estar seguros de que los críticos de hace cien años aprobasen del todo los antecedentes personales de nuestros actuales funcionarios, pero podemos afirmar que el *Civil Service* mantiene aún la atracción que para los jóvenes mejor dotados proviene del prestigio continuado de la profesión

(52) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 23.

(53) *Ibidem*, pág. 58. Esta era la opinión del Rvdo. G. E. C. COTTON, profesor de Marlborough. Claro es que se refería a los grados inferiores o manuales propuestos para el *Civil Service*.

y de la tradición ininterrumpida en el país de que el servicio a la Corona es honroso.

Es difícil saber el valor de una consideración expresada en términos tan vagos, pero creo que es una observación cierta y que no hay que menospreciar su importancia. También es cierto decir que una tradición semejante no tiene por qué durar indefinidamente, y me pregunto si de hecho es ahora tan fuerte como lo era antes. Si se probase que el *Civil Service* como profesión no es en nuestros días mucho más apreciado que los negocios, el derecho, la medicina o la ciencia, no tendríamos que considerarlo catastrófico. Tal vez sea verdad que durante algún tiempo el *Civil Service* ajerció una fascinación demasiado fuerte sobre los universitarios más capacitados; pero nunca podrá resultar indiferente para aquellos cuya labor es vigilar que la función pública esté bien llevada, el que la gran tradición que hizo del *Civil Service* una de las profesiones más destacadas de Gran Bretaña perdure firme y consolidada.

X

De esta manera gozamos ahora, cien años después, de un *Civil Service* dirigido por personas de una capacidad que Sir James Stephen juzgaba innecesaria e inalcanzable. Stephen vería en la escala superior de nuestro servicio a sus «estadistas disfrazados» y aun sin disfraz. Muchos, de dentro y de fuera del *Service*, pondrán reparos a la palabra «estadista». No es este mi caso; voy más lejos y digo que no repruebo la palabra ni el hecho. Si a la definición de estadista del diccionario, «Persona que desempeña un papel director en los asuntos de un Estado o cuerpo político, especialmente la que está adiestrada en la dirección de asuntos públicos» (54) añadimos las cualidades de sabiduría, precisión e imaginación que la mayoría de nosotros asociamos a la idea de estadista, diré que es lo que deseamos y obtenemos en más alto grado de nuestro alto *Civil Service*, y añadiré que debería ser empeño constante de los responsables de la selección de nuestros funcionarios el procurar que nuestros métodos de ingreso, ascenso y entrenamiento sean tales que atraigan y retengan en el *Service* a las personas con cualidades de estadistas.

(54) *Oxford English Dictionary*.

Pero el que tengamos y debemos tener funcionarios que sean estadistas disfrazados ha de ser respetando a todo trance dos requisitos fundamentales. El primero, que nuestra escala superior del *Civil Service* puede estar constituida por estadistas disfrazados, pero en modo alguno por políticos de partido disfrazados. Este principio está tan generalmente aceptado dentro y fuera de la función pública que muchos de nosotros tendemos a ignorar su valor. Se dice a veces que la adopción de los principios del Informe Northcote-Trevelyan no sólo arrojó a los partidos políticos del *Civil Service*, sino que escindió por completo a éste de aquéllos. En cierto modo esto es cierto. El *Civil Servant* no debe su ingreso o su ascenso al patronato de un político de partido y, en consecuencia, no tiene la obligación como hombre de partido, de seguir al jefe del suyo. Pero no debe olvidarse nunca que la obra de un *Civil Servant* se desarrolla en medio de la acción de los partidos políticos. Tenemos en este país un gobierno de partidos, y todo lo que hace un *Civil Servant* es hecho en nombre y bajo la responsabilidad de un Ministro que pertenece a un partido, y puede, tanto tener consecuencias en el seno de este partido tanto para el ministro como, a veces, para el ministerio. Al formular una línea de conducta política, un alto *Civil Servant* está aconsejado y auxiliando a un ministro no sólo en la realización de una política que es la del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes, sino también en la defensa de esta política contra las críticas y ataques del o de los partidos de la oposición. El alto *Civil Servant* trabaja en medio de los partidos políticos; debe ser cauto con ellos y no arriesgarse a ignorarlos; lo primero que se le debe exigir es, pues, sentido político.

Con lo que antecede no quiero sugerir que el *Civil Servant* sea de hecho un hombre de partido disfrazado, sino subrayar la extrema delicadeza de su situación y la perfección que a este respecto ha sido alcanzada por el *Civil Service*, reconocida por los ministros de todos los partidos. No siempre será fácil mantenerla, y permítaseme insistir en que su mantenimiento depende tanto, si no más, de una correcta actitud por parte de los ministros y miembros del Parlamento hacia los *Civil Servants* como de éstos hacia aquéllos.

Lo que acabo de decir se aplica principalmente a los funcionarios dedicados a la formulación de la política en general. Como sabemos, están excluidos de las actividades políticas de los parti-

dos; pero como también sabemos, la prohibición de actividades políticas partidistas no se extiende a todos los *Civil Servant*, ni se ha extendido nunca. Por una reciente decisión del gobierno, más *Civil Servant* gozan hoy de mayor libertad para tomar parte en las actividades políticas nacionales, de modo que según las estadísticas oficiales, sólo el 16 por 100 de un *Civil Service* de cerca de un millón de miembros tiene vedadas estas actividades (55). No me propongo estudiar esta decisión, sino decir que es generosa, y en algún aspecto, apoyarla decididamente. En ese 16 por 100 del *Civil Service* excluido de las actividades políticas nacionales, está incluido no sólo, como era inevitable, la totalidad de la *Administrative Class*, sino también «los que trabajan en oficinas locales y están en contacto directo con el ciudadano individual y sus circunstancias personales» (56). En mi opinión, esta excepción es rigurosamente necesaria. Para el ciudadano medio el *Civil Service* equivale a los funcionarios que encuentra en la administración de los Servicios Sociales en donde se presentan peticiones y se obtienen beneficios muy variados. Si llega a sospecharse alguna vez que los funcionarios responsables de estos servicios están sujetos a su fidelidad o disconformidad con un partido, la confianza del país en el *Civil Service* se debilitará enormemente. Esta observación puede parecer ociosa, pero a veces me he preguntado si aquellos que solicitan mayor libertad de actividad política para el *Civil Servant* se dan cuenta de lo vivamente que siente el ciudadano estos matices.

Mi segundo requisito es que los *Civil Servant* sean estadistas disfrazados, pero no ministros disfrazados. Es sabido que de vez en cuando corre el rumor de que lo son, y Disraeli tuvo sus dudas a este respecto. Al principio se interesó en la reforma del *Civil Service*, pero después llegó a la conclusión de que el objeto de los cambios recomendados para ello «era beneficiar a los funcionarios permanentes a costa de los Parlamentarios», y comentaba con un colega de la Cámara: «Esta reforma, como dijo el Emperador José a los primeros republicanos franceses, no es nuestro *métier*». Los reformadores, decía Disraeli, «quieren convertir a los escribientes en

(55) Cmd. 8.783 de 1953: *Political activities of Civil Servants*, pág. 6.

(56) *Ibidem*.

Consejeros Reales» (57). Y Walter Bagehot observaba en 1867: «En este momento, en Inglaterra, hay una especie de movimiento en favor de la burocracia, por lo menos entre escritores y conferenciantes» (58). La crítica se ha repetido hasta nuestros días, y frases como las de «burocracia triunfante» y «la superación del Parlamento» nos son harto conocidas.

Es este un tema demasiado amplio para tratarlo en las páginas finales de una conferencia, y en todo caso es un aspecto del tema del *Civil Service* en la Constitución en el que un extraño es incompetente para hablar o mantener una opinión sobre el mismo. Lo cierto es que muchas cosas que hicieron ministros como Sir George Cornewall Lewis, Gladstone o Lord Salisbury personalmente pueden ser hechas ahora en nombre del ministro por los *Civil Servants*, y no parece improbable que éstos, acostumbrados a actuar en nombre de los ministros, sientan a veces la tentación de pensar y actuar como si lo fueran. Estoy seguro, sin embargo, que sigue siendo un axioma del *Service* el que por muchas cosas que un *Civil Servant* pueda hacer en nombre de su ministro no olvidará nunca que es éste el responsable, y en consecuencia deberá obrar de forma que pueda asumir esta responsabilidad. Solamente a partir de los datos ofrecidos por los ruegos y preguntas de la Cámara de los Comunes me parece que podemos estar seguros de que nuestros *Civil Servants* de hoy no actúan ni pueden actuar como ministros disfrazados. A quienes no compartan esta opinión les hago esta pregunta: si a su juicio los *Civil Servants* obran a veces como ministros disfrazados, ¿no hay que buscar el remedio en ministros más decididos y en una Cámara de los Comunes más alerta e independiente antes que en un *Civil Service* debilitado?

XI

¿Qué pensarían hoy los autores del Informe Northcote-Trevelyan de los resultados de su propuesta? Sir Stafford Northcote tal vez moviese la cabeza en tono de duda. Sir Charles Trevelyan, en el caso de que no estuviese demasiado ocupado en los proyectos de otras nuevas reformas —tal vez en la esfera de las em-

(57) MONYPENNY y BUCKLE: *Life of Disraeli*, I, 1442.

(58) *The English Constitution*, pág. 170.

presas públicas o del régimen local— se sentiría complacido, aunque claro es, no satisfecho. Si llegase a la sala del secretario permanente de la Tesorería, estaría particularmente interesado en preguntar dos cosas. La primera, saber si el *Civil Service* era aún «fragmentario», o se había hecho algún progreso hacia su conversión en un servicio único o común, y, en segundo lugar, desearía saber la posición que la Tesorería ocupa en el Servicio.

Ninguna de las propuestas de Northcote y Trevelyan se adelantaba más a su época que la recomendación de derribar todas las barreras entre los Departamentos aislados, y efectivamente fué la última en ser llevada a la práctica. Mi impresión es que se adelantó muy poco en este sentido hasta después de la primera guerra mundial, y que han sido precisas todas las dificultades económicas y las de toda índole planteadas por la segunda guerra mundial para que se hiciese patente que un sistema de departamentos cooperantes y aun coordinados es esencial para un buen gobierno. Mientras Trevelyan justificaba el servicio único principalmente porque abría mayores oportunidades de ascenso a los *Civil Servants*, nosotros podemos justificarlo con las razones más amplias e importantes de su necesidad administrativa. No puedo menos de citar las palabras de Sir Edward Bridges: «Ningún Gobierno puede hoy cumplir con sus obligaciones en tanto no tenga una política económica coherente, y esta política requiere ser adoptada una vez reunidas las opiniones de los distintos departamentos, mientras su ejecución exige un constante intercambio entre los mismos. Esto ha aumentado la interdependencia de los departamentos y ha hecho precisas numerosas disposiciones que organizasen entre ellos discusiones y cooperaciones» (59). Lo que Sir Charles Trevelyan podría encontrar hoy no sería un excesivo departamentalismo, sino un excesivo interdepartamentalismo.

¿Y sobre la posición de la Tesorería? Sir Charles Trevelyan era un firme puntal de la Tesorería, aunque quepan dudas de su efectividad como cabeza del departamento. «La Tesorería —decía—, es eminentemente una entidad supervisora» (60). Esta fué la posición que adoptó, y la que a su entender debía adoptarse para ver si la maquinaria gubernamental funcionaba eficazmente. Hu-

(59) *Portrait of a profession*. (The Rede Lecture, 1950), pág. 23.

(60) *Parl. Pap.*, 1854-55, XX, 427.

biera pensado que esto era normal y justo en el caso de que la jefatura de la Tesorería fuese a la vez la del *Civil Service*. Sus pequeños comités de encuesta entre 1848 y 1853 eran organismos dotados de amplios poderes y metódicamente establecidos. «Es deber de la Tesorería —afirmaba— examinar si esta maquinaria extensa y complicada no era redundante ni ineficaz, y si está mantenida en un buen orden de trabajo mediante la adopción de toda clase de medidas acertadas y el empleo de la energía necesaria.» Tenía muy poca fe en los comités de encuesta intermitentes y espasmódicos. «Las circunstancias del Servicio Público están en una situación constante de fluctuación en todas sus esferas, de tal modo que el proceso de revisión y reajuste ha de ser incesante si se desea hacer algo aceptable». Sólo la Tesorería podía realizar este proceso, creía él, pero no tenía tiempo ni capacidad para hacerlo. De acuerdo con esta idea, propuso que se hiciesen arreglos especiales en la Tesorería para controlar si se cumplían las órdenes satisfactoriamente. Con especial empeño subrayaba que debían reclutarse para la Tesorería «individuos con personalidad y capacidad adquiridas en todas las ramas de función pública, para llenar las vacantes que se produjesen en el *Service*» (61), y declaraba que «la Tesorería debía considerarse como un cuerpo superior de todo el *Civil Service*, y que a él debían ser destinados los funcionarios más expertos y adiestrados».

Todo esto tiene ahora nuevos aspectos; si hace cien años los asuntos financieros del país hacían ya difícil para la Tesorería el dedicar la debida atención a la maquinaria administrativa, esas dificultades son hoy mucho mayores, y de vez en cuando oímos sugerir que el control del *Civil Service* debería traspasarse a otro departamento menos agobiado por problemas tan graves y apremiantes. Yo, por mi parte, creo que una Tesorería organizada con conciencia de su misión y cuyo personal estuviese seleccionado para este fin, realizaría la supervisión del mecanismo gubernamental con mucho más éxito que cualquier otro departamento al que se confiase la misma tarea. El problema, hoy como en tiempos de Sir Charles Trevelyan, es conciliar e integrar la finalidad esencial de la Tesorería, de organizar los asuntos económicos y financieros de la nación, con su otra finalidad también esencial de organizar el mecanismo administrativo. Sin embargo, los dos fines

(61) *Parl. Pap.*, 1875, XXIII, apéndice F al segundo Informe, pág. 110.

están íntimamente relacionados y apenas es exagerado decir que son dos aspectos de un mismo asunto: el establecimiento de las bases de una sociedad organizada.

Podemos estar seguros de que nuestros problemas y nuestras actuales discusiones sobre el control por la Tesorería atraerían fuertemente a Sir Charles Trevelyan. No sé si seguiría pidiendo que la supervisión de la Tesorería fuese consolidada «garantizándola por una ley votada en el Parlamento» (62). Es curioso recordar ahora su interés por esta propuesta, cuando vemos que las demás reformas que se solicitaban fueron implantadas y hechas realidad por simples *Orders in Council*. Muchos de los contemporáneos de Trevelyan más expertos vieron esto con claridad, pero no llegaron a convencerle, y es el único punto de sus propuestas de reforma que no ha sido llevado a efecto, y también el único del que puede decirse que estaba equivocado.

XII

Una palabra más a propósito de críticas: ¿no es exacto decir que los métodos de selección propuestos por el Informe y sustancialmente aplicados hoy día tienden a crear funcionarios que en realidad son profesores disfrazados? ¿No conduce la importancia concedida a los títulos académicos, a los exámenes escritos sobre temas literarios o sobre conocimientos abstractos, a seleccionar *Civil Servants* más interesados en los estudios, documentos y discusiones que en tomar decisiones, incompetentes y desentendidos en relación con los asuntos prácticos, muy dados a los planes generales y a los Libros Azules y excesivamente respetuosos con las encuestas y la experiencia? Es verosímil, a mi entender, que esto constituya una posible debilidad en un *Civil Service* seleccionado a partir de los principios del Informe Northcote-Trevelyan. A veces nuestros funcionarios olvidan que el considerar todos los casos posibles y no dejar cosa en su sitio es la obligación de un buen profesor, pero no es necesariamente síntoma de que se es un buen *Civil Servant*. Paralelamente tengo que afirmar, sin lugar a dudas, que los problemas actuales de gobierno precisan ser estudiados por cerebros expertos, y que la capacidad

(62) *Ibidem*, pág. 109.

intelectual y la formación académica son los rasgos de un buen funcionario. Sir Edward Bridges, en una conferencia que ya he citado, ha hablado de la necesidad para el *Civil Servant* de «cualidades muy semejantes a las que se requieren en el mundo académico, y en especial la capacidad y la decisión de estudiar asuntos difíciles con intensidad y objetividad, con el deseo desinteresado de alcanzar la verdad a toda costa, el mismo de enfrentarse con ella cuando se nos aparece inesperadamente y bajo formas tal vez inconvenientes desde un punto de vista práctico; la misma disposición a abandonar un trabajo pesado ya realizado cuando resulta que se había seguido un camino equivocado» (63). Los métodos de selección propuestos por el Informe Northcote-Trevelyan aseguran, a mi entender, el que tengamos funcionarios cortados por este patrón. Si su mayor defecto profesional es degenerar en profesores disfrazados, se me hace difícil aceptarlo como defecto inevitable del sistema, y recordaré que, como dije al principio, Sir Charles Trevelyan tenía algo también de un mandarín.

Es natural que en conclusión tengamos que volver al nombre de Trevelyan. Aunque el moderno *Civil Service* es obra de muchos nombres, el suyo ha de destacarse. Fué él quien «encendió la antorcha», como dijo Gladstone (64), y nunca dejó de mantenerla encendida. Al final de su vida pudo contemplar realizada las dos grandes empresas en que intervino como reformador: la primera, en su juventud, como funcionario en Bengala, con su decisión de introducir la educación europea en la India, y la segunda, en su edad madura y desde la Tesorería, la reforma del *Civil Service* que hoy celebramos. Sería difícil imaginar dos reformas de mayor importancia para el desarrollo del Commonwealth británico. De la última reforma no puedo hacer mejor que repetir unas palabras ya familiares, pero que repito no sólo porque creo que son la auténtica realidad, sino también porque fueron pronunciadas por una persona cuyo nombre, de ello estoy seguro, es aún hoy tenido en alta estima en la Universidad de Londres; Graham Wallas escribió que «la creación de este Servicio fué la mayor creación política de la Inglaterra del siglo XIX» (65).

W. C. WHEARE

(63) *Portrait of a profession*, págs. 23-26.

(64) MORLEY: *Life of Gladstone*, I, 381.

(65) *Human Nature in Politics*, pág. 249.