

# EL «HOME CIVIL SERVICE» DEL REINO UNIDO: SU ESTRUCTURA Y SU PERFECCIONAMIENTO

Por S. A. BAILEY

Ponencia presentada por S. A. BAILEY, del *Administrative Staff College Henley-on-Thames* (Gran Bretaña) al Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios (Alcalá de Henares, del 9 al 14 de mayo de 1960)

## Estructura

1. El «Home Civil Service» comprende las clases del servicio general («Administrative», «Executive», «Clerical» y «Minor Grades»), las clases departamentales (limitadas a un sólo departamento, por ejemplo, la Inspección de Impuestos de la Junta de la «Inland Revenue») y las clases profesionales, científicas y técnicas.

2. El reclutamiento de todos los funcionarios permanentes corresponde a la Comisión de Servicio Civil, que, en la selección de los candidatos, es independiente del control ministerial y del parlamentario. Los Comisarios son nombrados por la Corona, a propuesta de los Ministros de la Tesorería y permanecen en su cargo mientras la Reina lo desea.

## La «Administrative Class»

3. La «Administrative Class» es responsable del asesoramiento de los Ministros en política, esto es: sobre los problemas que surgen al determinar las líneas generales en las que se apoyarán las decisiones gubernamentales; sobre las nuevas propuestas que deben ser sometidas al Parlamento y sobre el mejor modo de cumplir los mandatos de éste. Es responsable también de cuanto se refiere a las dificultades que surjan en la puesta en práctica de la política del Gobierno, y de la previsión de los efectos que causarán las nuevas disposiciones y reglamentos. Debe, además, ayudar a los Ministros en su labor parlamentaria, mediante la preparación de informes y contestaciones a las interpelaciones que se les hagan.

4. Los grados de la clase «Administrative» son: «Assistant Principal», «Principal», «Assistant Secretary», «Under-Secretary», «Deputy Secretary» y «Permanent Secretary».

5. El reclutamiento para esta clase se hace normalmente entre graduados universitarios, aunque existe un buen número de casos de ascensos de funcionarios procedentes de las otras clases. Su número

es relativamente pequeño (2.445 en octubre de 1959), lo que supone menos del 5 por 100 del total de los empleados estatales.

### La «Executive Class»

6. La «Executive Class» tiene a su cargo las actividades diarias de la Administración dentro del cuadro de la política establecida y tiene encomendada la ejecución de las tareas de los Departamentos de financiación y contabilidad y de ciertas ramas del Servicio Civil. Algunos de sus miembros se capacitan después del ingreso en funciones especializadas, tales como las de interventor, actuario o estadístico.

7. Los grados de la «Executive Class» son «Executive Officer», «Higher Executive Officer», «Senior Executive Officer» y «Chief Executive Officer».

8. Esta clase se recluta en parte entre quienes han obtenido el «Certificado General de Educación» en su grado superior y en parte mediante ascensos de la «Clerical Class» (alrededor de las tres cuartas partes de la clase «Executive» actual se compone de funcionarios ascendidos desde otras clases. Su número ascendía a 68.000 en octubre de 1959).

### La «Clerical Class»

9. La clase «Clerical Officer» es la más numerosa del «Civil Service» (en octubre de 1959 ascendían a 82.000). Sus miembros, cuya formación educativa corresponde al nivel del «Certificado General de Educación», llevan a cabo las tareas ordinarias a que dan lugar los asuntos departamentales: preparan las cuentas y estadísticas habituales, llevan los registros oficiales, despachan la correspondencia de rutina, se ocupan de las quejas de los particulares, de acuerdo con las normas establecidas, y redactan los resúmenes y anotan los documentos para ayudar a los funcionarios de las clases «Administrative» y «Executive».

10. Se les conceden grandes oportunidades de ascenso para pasar de esta clase a la «Executive», incluso mediante una oposición anual restringida para los «Clerical Officers» que llevan pocos años de servicio.

11. Los «Clerical Assistants», que ascendían a 63.656 en octubre de 1959, se dedican principalmente al trabajo auxiliar de oficina. Muchos de ellos son después ascendidos a «Clerical Officer».

12. Aunque no pertenezcan estrictamente a la «Clerical Class», existen además los llamados *typing grades* (mecanógrafos).

### **Clases profesionales, científicas y técnicas**

13. Además de estas principales clases generales, el «Civil Service» comprende un amplio número de puestos especializados para personas con formación profesional, científica y técnica. Su número ascendía a 70.636 en octubre de 1959, sin contar con los 43.140 que suma el grupo de técnicos auxiliares. Entre estos puestos los hay desde los de *medical officers* hasta los de arquitectos e ingenieros civiles. A las clases científicas corresponden una gran variedad de trabajos, que comprenden la investigación y desarrollo de la ciencia pura y aplicada en campos muy diferentes, como la aeronáutica, desarrollo de los armamentos, del radar, la tecnología agrícola, la meteorología y la química. El «Civil Service» es asimismo responsable de la redacción de un gran número de proyectos de ley, reglamentos y órdenes, y por éstas y otras razones algunos grandes Departamentos tienen su propio personal jurídico, mientras que otros están atendidos por la Asesoría Jurídica de la Tesorería. En otros muchos Departamentos, tales como el del Fiscal general, el Tribunal Supremo y la Oficina de la Asesoría del Parlamento, el personal ha de estar formado por profesionales. La mayoría de los Departamentos tienen una oficina de información, con personas con cualificación profesional para estas tareas.

### **El perfeccionamiento**

14. El perfeccionamiento del «Civil Service» insular, en su forma actual, sigue las propuestas de un Comité nombrado en 1943, bajo la presidencia del señor Ralph Assheton, entonces Secretario de Finanzas de la Tesorería, y cuya misión principal era «examinar los problemas generales del perfeccionamiento de los funcionarios, incluido si debería o no establecerse un «Staff College» y, en caso afirmativo, la forma particular y el carácter que habría de tener éste». (El informe de este Comité se conoce comúnmente con el nombre de Informe Assheton).

15. El Comité no se mostró favorable a la creación de un «Civil Service Staff College», aunque recomendó que, si llegara a establecerse un «National Administrative Staff College», se enviasen entonces a él algunos funcionarios a título de ensayo. (El «College» propuesto fué creado y es el «Administrative Staff College», de Henley-on-Thames, a

cuyos cursos asisten siempre varios funcionarios. Véase el párrafo 41, más adelante.)

16. Sin embargo, se mostró partidario en extremo de un perfeccionamiento más sistemático en el «Civil Service». Sus principales propuestas en este sentido fueron:

a) Que debía existir un plan programado de perfeccionamiento en cada Departamento, bajo el control personal del Jefe del mismo. Y que en los grandes Departamentos debería existir un funcionario de jornada completa dedicado a los problemas del perfeccionamiento, en dependencia directa del Jefe del personal, y en los más pequeños, un funcionario de media jornada con la misma misión.

b) Que debería crearse en la Tesorería una División encargada de la coordinación del perfeccionamiento y la formación de todo el «Civil Service».

17. Estas propuestas fueron puestas en práctica. Cada Departamento tiene un funcionario (jornada completa o media jornada, de acuerdo con la importancia del mismo) dedicado al perfeccionamiento, y se creó una División de Perfeccionamiento y Educación en la Tesorería.

18. El principal papel de la Tesorería en esta esfera consiste en organizar cursos para todos los Departamentos y actuar como «Cámara de compensación» para lo relativo a los permisos anuales y dictar las directrices acerca del perfeccionamiento de los «Assistant Principals». Para llevar a cabo estas funciones, la División de Perfeccionamiento y Educación de la Tesorería consulta a las Secciones de Perfeccionamiento de cada Ministerio. Estas Secciones, por lo general, están integradas en las direcciones de personal que se ocupan de la programación de las carreras del mismo y de su perfeccionamiento mediante cursos o mediante la variedad en la experiencia. Las cuestiones generales del perfeccionamiento en el «Civil Service» (incluyendo este aspecto del mismo) se examinan por un Comité adjunto de perfeccionamiento compuesto de miembros del «Official» y «Staff Sides», del National Whitley Council, que es el de más alto nivel en el «Civil Service» del Reino Unido.

19. El perfeccionamiento del «Civil Service» alcanza a todos sus grados. Gran parte de esta labor se lleva a cabo por los Departamentos, en especial en lo que respecta a los grados «Executive» y «Clerical». Todo recién ingresado tiene normalmente que seguir el curso que para ellos

organiza su Ministerio, lo cual le dará una idea general de las funciones del mismo, de cómo se trabaja y está organizado el trabajo y de su engranaje en la máquina administrativa. En ciertos Departamentos, por ejemplo, en la «Board of Inland Revenue» y en el Ministerio de Pensiones y del Seguro Nacional, se celebran cursos relacionados con la aplicación detallada de las leyes que les conciernen, y en la mayoría de ellos hay cursos que se ocupan de las responsabilidades de los supervisores y de la manera en que pueden desempeñar sus funciones más eficazmente, y de la forma en que los asuntos públicos pueden ser despachados del modo más eficaz, sin dejar de tener en cuenta las relaciones con el Parlamento y el público.

20. Sin embargo, es probable que el principal interés de los asistentes a este coloquio resida en el perfeccionamiento de la clase «Administrative» y de los más altos cargos de las clases profesional y científica. El resto de este informe se refiere principalmente a este tipo de actividad.

### **Perfeccionamiento después del ingreso.**

21. Los miembros de la clase «Administrative» ingresan normalmente con el grado de «Assistant Principal». No se les exige que tengan una previa formación especial en Administración pública, en Derecho o en las materias de la competencia de sus Ministerios.

22. Los «Assistants Principals» se reclutan por medio de dos formas principales de oposición, convocadas por la Comisión del Servicio Civil. La primera es para graduados universitarios. La segunda está reservada a aquellos que han sido funcionarios en las clases «Executive» y similares por un período de dos años. En el caso de los universitarios no se da preferencia a ninguna clase de estudios que éstos hayan realizado, ni se exige que el candidato se comprometa a llevar a cabo estudios académicos de Administración pública como postgraduado. Tampoco se hace distinción entre hombre y mujer.

23. Los exámenes son escritos y orales, y tienen por objeto seleccionar a aquellos candidatos que reúnan cualidades de inteligencia, profundo sentido común, integridad y capacidad para asumir responsabilidades. Dichos exámenes les permitirán ascender, por lo menos, al puesto de «Assistant Secretary» en el curso de sus carreras.

### **Perfeccionamiento de instrucción después del ingreso.**

24. El perfeccionamiento de «Assistant Principal» se lleva a cabo normalmente mediante cursos sobre el trabajo del «Civil Service» en su totalidad y de sus Ministerios en particular, y también a través de experiencias prácticas en el trabajo diario de éstos.

25. Los «Assistants Principals» son destinados a Ministerios específicos, y durante los dos primeros años están en periodo de prueba. En ese tiempo se redactan cuidadosamente informes sobre los recién ingresados, los cuales se someten al final del periodo de prueba a la «Junta Central de Prueba de la Comisión del Servicio Civil». Estos informes se examinan también para juzgar si los procedimientos de selección utilizados son adecuados.

26. El grado de «Assistant Principal» tiene como fin el perfeccionamiento y existe no para cubrir puestos de particular responsabilidad, sino para preparar a los individuos respectivos a realizar el trabajo de «Principal» y de los grados superiores. Así no existe una categoría de «Assistants Principals» como tales en cada Ministerio, sino que todos ellos cuentan en relación con las necesidades futuras de personal de la clase «Administrative», en los grados de «Principal» y superiores.

### **Perfeccionamiento de los recién ingresados**

27. Un «Assistant Principal», al ser adscrito a un Ministerio por la Comisión, probablemente deberá asistir a un curso de inicial perfeccionamiento dentro del Departamento.

28. Este curso, que dura aproximadamente tres días, y al que asisten nuevos miembros de la «Executive Class», está destinado a enseñar al recién ingresado cómo está organizado su Ministerio, a fin de realizar las tareas que tiene encomendadas por el Parlamento y cómo funciona en relación con otros Departamentos ministeriales.

### **Curso de «junior administrative»**

29. El curso de la Tesorería organizado por la División de Perfeccionamiento y Formación para los «Assistants Principal» o curso de «Junior Administrative», como se le llama ahora, dura tres semanas. Tiene por finalidad reunir a unos 16-18 «Assistants Principals» procedentes de los distintos Ministerios. Esta ha sido la práctica normal adoptada para lograr el equilibrio entre los graduados universitarios y los proce-

dentes de oposiciones restringidas en cada curso. En él se han incluido también a algunos miembros, funcionarios de los cuerpos científicos, cuyas tareas tienen un cierto matiz administrativo, y también a los de la «Statistician Class». En 1952 se decidió incluir como miembro, siempre que fuera posible, a un funcionario extranjero, procedente de uno de los países de la Comisión del Tratado de Bruselas (ahora Unión de la Europa occidental).

30. Todos los «Assistants Principals» asisten a un curso «Junior Administrative», después de algunos meses de servicio en el Ministerio al que fueron adscritos. De este modo ya poseen algunos conocimientos del trabajo de su Ministerio, aunque tengan poca experiencia de la variedad del trabajo del servicio como conjunto. El objeto del curso es ampliar sus conocimientos de la máquina administrativa del Reino Unido y de la organización del «Civil Service». A lo largo del curso, el énfasis recae sobre el objetivo de ampliarles sus puntos de vista y de facilitarles conocimientos acerca de la necesidad de la cooperación interdepartamental. El curso en sí mismo, por su propia naturaleza, facilita los contactos personales provechosos entre los funcionarios de los distintos Ministerios.

31. Los cursos tienen lugar en Londres, pero no en régimen de internado. Se desarrollan en una atmósfera sencilla con el fin de promover al máximo los contactos entre los asistentes, en la medida de lo posible. En general, consisten en charlas sobre temas muy variados por altos funcionarios y por personalidades que no pertenecen al «Civil Service». También suelen celebrarse sesiones de intercambio de opiniones sobre temas preparados, en las que se dan toda clase de oportunidades para hacer preguntas y para discutir las respuestas. Un Ministro, ya sea recién nombrado o con varios años en el puesto, y el «Permanent head» de un Ministerio, son invitados a hablar en cada curso.

32. Durante las varias etapas del curso, se divide éste en dos grupos de trabajo para examinar algunos temas concretos. Las discusiones se llevan a cabo bajo el control de un Presidente nombrado entre todos los asistentes. Esta práctica ofrece a cada uno de ellos la oportunidad de actuar como Presidente o portavoz de un pequeño grupo, así como el adquirir experiencia sobre la actuación en una reunión. Algunas de estas discusiones están relacionadas con el planteamiento de determinados ejercicios. Estos se cambian de vez en cuando y pueden consistir en el examen de la organización de una planta de investigación científica o los problemas de un organismo local, al que se hace una visita como parte del curso; en el interrogatorio de dos testigos que sean expertos

en diferentes aspectos de una materia particular; o en la consideración de algún problema del «Civil Service», para el que no existe una solución clara. Los grupos de trabajo deben elaborar informes de sus conclusiones, ya sean orales o escritos.

### **El perfeccionamiento en la experiencia.**

33. En muchos Ministerios, el «Assistant Principal» permanecerá, tan pronto como sea posible, dos o tres meses en una Dirección de Personal, o en una División de Finanzas, con objeto de conseguir una visión general del trabajo de su Ministerio. En otros, puede ser adscrito inmediatamente a un puesto en una división de carácter político en la que puede trabajar bajo la dirección de un «Principal» o de un «Assistant Secretary». Cualquiera que sea la fórmula adoptada, la esencia de este perfeccionamiento dentro del Ministerio consiste en facilitarles, tan rápidamente como sea posible, unos conocimientos generales de todas las actividades y funciones del mismo y del trabajo de las diferentes categorías del personal empleado. Incluso puede destinársele de hecho, y para cortos periodos de tiempo, a funciones que son realizadas normalmente por los miembros de la «Executive» o incluso de la «Clerical Class», si el puesto ofrece posibilidades de adquirir una adecuada experiencia formativa. En los primeros momentos pueden preparársele también varias charlas con funciones de categoría y el asistir a cursos breves sobre temas específicos relativos a su Ministerio.

34. En sus primeros años, por lo tanto, puede ser trasladado de un puesto a otro dentro del Ministerio, a fin de ampliar su experiencia. Si el Ministerio tiene delegaciones regionales, es probable que sea enviado por algunos meses a ellas con objeto de que conozca el trabajo de las mismas y el punto de vista del personal allí empleado.

35. Este sistema de traslados planificados a las diferentes secciones de un Ministerio prosigue durante la carrera de todos los «Assistants Principals». Hacia el final de su periodo de perfeccionamiento se le suele destinar durante algún tiempo como Secretario particular, ya de un funcionario de categoría o de un Ministro. El valor de este periodo consiste en que le permite adquirir una mejor visión de todos los diferentes aspectos del trabajo de su Departamento, incluso en el aspecto parlamentario, así como contemplar algunos aspectos de la Administración en los niveles superiores.

### **Perfeccionamiento ulterior dentro de la clase «administrative».**

36. El «Assistant Principal» tiene la posibilidad de ascender al grado de «Principal» en siete años, a partir de su ingreso, es decir, a la edad de treinta años o antes. De aquí en adelante seguirá siendo trasladado de un lado para otro durante periodos de duración variable. Así puede ser adscrito a otro Ministerio durante algún tiempo o ser trasladado permanentemente; puede prestar servicios como un Secretario particular más o en el «Gabinet Office»; se le podrá conceder un periodo de vacaciones con objeto de que pueda asistir por tres meses al curso del «Administrative Staff College», de Henley-on-Thames (véase el párrafo correspondiente más adelante) o para que pueda aceptar una pensión de estudios en el extranjero, si tiene la suerte de se le conceda. También puede asistir a uno de los Cursos centrales, antes referidos, bien como «Principal», bien como «Assistant Secretary». Aparte estos casos, sin embargo, su perfeccionamiento a través de la carrera procede de su trabajo real en las tareas para las que se le asigna.

### **Curso de «Senior Administrative».**

37. Los «Principals», con unos diez o quince años de servicio, de los que sus Ministerios esperan que podrán alcanzar ulteriores ascensos, son elegidos para asistir a uno de los Cursos de «Senior Administrative» que organiza la Tesorería. A estos cursos pueden también asistir funcionarios de rango similar de las clases «Executive», profesional o científica, y extranjera, a los que se invita para que tomen parte en ellos. Los funcionarios asistentes a estos cursos son seleccionados por sus propios Departamentos, a petición de la Tesorería.

38. El curso dura una semana, y se tratan en él problemas generales de organización y administración. Da la oportunidad a sus miembros de examinar las normas existentes y los métodos de trabajo; de poder informar sobre las nuevas tendencias en la administración del «Civil Service» e intercambiar ideas y experiencias entre sí. Los métodos de trabajo comprenden el estudio de casos y prácticas de entrevistar, además de grupos de trabajo. El curso comprende también una visita a una gran empresa industrial en la que examinan, con los miembros de su dirección, los problemas organizativos de dicha industria.

El curso no tiene régimen de internado y se celebra en Londres.

## **Coloquios en internado sobre Organización y Administración.**

39. Los miembros de la «Administrative Class» que hayan alcanzado el rango de «Assistant Secretary», comúnmente a la edad de cuarenta o cuarenta y cinco años, son elegidos para tomar parte en una de las conferencias o coloquios de la Tesorería sobre Organización y Administración. Los miembros de las clases «Executive», profesional y científica de rango similar, participan también en ellas. Asimismo pueden asistir invitados extranjeros. Las conferencias, que duran nueve días, tienen lugar fuera de Londres, algunas veces en un «College» de la Universidad de Cambridge. Los miembros examinan los problemas de Administración y Organización que afectan a la administración del «Civil Service». Los métodos de trabajo comprenden el estudio de casos relativos a las relaciones entre el personal administrativo y el profesional, la organización de un trabajo de investigación científica, grupos de trabajo y una visita a una empresa.

### **General**

40. Los cursos descritos más arriba representan sólo una pequeña parte del perfeccionamiento de los miembros de la «Administrative Class». No son un sustituto de la experiencia práctica, sino su complemento. En cualquier caso se da mucho valor a la experiencia y a la orientación diaria de los funcionarios antiguos, de experiencia, para el perfeccionamiento de un miembro de la «Administrative Class», y, desde luego, de cualquier funcionario, respecto a cómo aplicar mejor sus conocimientos en la solución de los problemas prácticos con los que ha de enfrentarse. Esto y la elección del tiempo justo en el que dar oportunidades de ampliar la experiencia, y en el que el funcionario se encuentra en mejores condiciones de obtener el mayor beneficio de un curso, así como el tipo de éste más apropiado, forman parte esencial de cualquier actividad de perfeccionamiento.

### **El «Administrative Staff College»**

41. Como se ha dicho en los párrafos 15 y 36, un determinado número de funcionarios asisten al «Administrative Staff College», en Greenlands, Henley-on-Thames. Este «College» fué creado en 1946, con el fin de reunir a los administradores procedentes de los diferentes sectores sociales de la nación, y hacerlo en aquel momento de sus

carreras en que han demostrado que se encuentran entre quienes pueden asumir mayores responsabilidades en el futuro. También se trata de que las ideas sobre los asuntos administrativos de quienes asistan al «College» estén «formadas, pero no fijadas».

42. El «College» es enteramente independiente de todo control gubernamental y financiero. Reúne, durante las doce semanas de sesiones en internado, a un grupo de sesenta y seis hombres y mujeres. Aproximadamente el 10 por 100 del total vienen del extranjero; el 50 por 100, de la Administración local, y el 10 por 100 del «Civil Service».

43. El «College» no está adscrito a ninguna Universidad o institución académica. Su propósito no es enseñar en el sentido convencional de la palabra. Trata de lograr un *forum* en el que hombres y mujeres, de al menos de treinta años de edad, puedan comparar y contrastar los procedimientos que cada uno utiliza en el estudio y resolución de los problemas que surgen en su trabajo diario.

44. En los catorce años que lleva de existencia, el «College» ha desarrollado un método de trabajo singular. El objeto de esto es asegurar el máximo de participantes de todas aquellas personas que toman parte en sus sesiones. A cada una de éstas asisten seis grupos de diez miembros —llamados «sindicatos»— y seis personas más que van de un grupo a otro, en intervalos de dos semanas. El «College» prepara por adelantado la documentación sobre la que cada grupo trabaja. Para cualquier tema debe hacerse un breve bosquejo de la materia de estudio y las particularidades del informe que ha de emitirse, material de lectura anotado y seleccionado y una relación de consultores, ya sean «expertos» o simplemente «experimentados». Asimismo se conciertan invitaciones a personalidades destacadas con objeto de adquirir información complementaria, conferencias, charlas y en algunos casos proyecciones de películas. En otros se recurre a técnicas como las utilizadas en el «Business Game», o en el estudio de casos.

45. Todo miembro de cada «sindicato» tiene su turno de Presidente de su propio grupo para informar sobre una materia. Debe dirigir su «sindicato» utilizando las facilidades que pone a su disposición el «College» y presentar los resultados de sus deliberaciones en forma de informe.

46. Las disciplinas del curso de estudios no están dirigidas a destacar las características de la Administración pública como opuesta a la privada. El objeto es permitir a los administradores de los diferentes

campos comprender, mediante estudios comparativos, la significación y la importancia de los procedimientos a los que están habituados en su trabajo diario.

47. Durante los primeros pasos de la creación del «College», que es el resultado de varios años de conversaciones entre personalidades de todos los estamentos de la vida nacional, incluidos los funcionarios públicos, sir Hector Hetherington, Vice-Canciller de la Universidad de Glasgow, que fué uno de los miembros fundadores del Comité del «College», dijo lo siguiente:

«El "College" debe ser un centro de discusión de las dos categorías principales de administradores: los de los servicios públicos y los de la esfera privada. En el futuro, como sucedió durante la guerra, deben trabajar juntos. Es importante que comprendan las variadas y diferentes situaciones en que están colocados y las distintas responsabilidades que tienen a su cargo. Muchos fracasos podrán evitarse por este medio. Es incluso más importante que cada uno haga por adquirir, en la medida de lo posible, las virtudes características del otro, y conocer sus defectos personales. El objetivo final de toda esta empresa no es la teoría, sino una práctica dirigida al más completo servicio del interés público. De acuerdo con este criterio, es como será juzgado el "Administrative Staff College", y con el que desea ser enjuiciado.»