



ESTUDIOS

MODERNA ESTRUCTURACION DE LA FUNCION PUBLICA INGLESA «EL INFORME FULTON»

35.08(42)

Por GREGORIO LASO VALLEJO

Sumario: 1. Introducción.—2. Formalización de la estructura funcional.—3. Diferenciación vertical y horizontal de funciones.—4. La formación y el perfeccionamiento.—5. Inadecuación actual de la estructura de clases.

1. INTRODUCCION

1.1 Atribuciones del Comité Fulton

El 8 de febrero de 1960 el gobierno británico nombró un comité, presidido por el rector de la Universidad de Sussex, Mr. Fulton, con la misión específica de «examinar la estructura, reclutamiento y dirección, incluyendo la capacitación, de la función pública, y de formular (las pertinentes) propuestas» (1).

La «maquinaria del gobierno», o funciones y estructura de los de-

(1) El Servicio Diplomático y Correos, Telégrafos y Teléfonos (*Post Office*) y el personal laboral fueron expresamente excluidos del examen, lo que significaba *a sensu contrario* la inclusión del otro personal funcionario ya permanente, ya temporero, que integra el sector no laboral de la función pública, o sea, de unos 459.000 funcionarios quienes prestan sus servicios en la Administración del Estado.

partamentos ministeriales, fue excluida del examen de este comité, lo que no podría por menos de afectar al alcance de sus futuras propuestas.

1.2 Procedimiento tradicional de reforma

El nombramiento de este comité con el encargo de examinar el *Civil Service* no es como pudiera parecer a primera vista un procedimiento inusitado, antes bien estos comités han representado de siempre uno de los principales instrumentos de asesoramiento del gobierno, a través de sus informes, para reformar las instituciones británicas, incluso las más altas y tradicionales. Concretándose a la función pública, varios han sido los comités y comisiones reales de reforma nombrados desde el de Trevelyan y Northcote en 1854, quienes en su informe de 1855 formularon unos principios o filosofía para la función pública que todavía inspiran a ésta. Sucesivamente la retocaron, mejoraron y adecuaron a sus crecientes y complejas funciones, entre otros, los comités y comisiones siguientes: Stanley (1860), Childers (1873), Ridley (1887-1890), MacDonnell (1911-1914), Galdstone (1918), Whitley (1917-1920), Ramsay-Bunning (1919), Tomlin (1929), Carpenter (1931), Assheton (1944), Barlow (1945) y Priestley (1954).

1.3 Motivos del nombramiento del Comité

Las razones que movieron al gobierno, para nombrar a este comité Fulton, fueron dadas a conocer públicamente por el primer ministro, Mr. Wilson, en la Cámara de los Comunes. Y éstas fueron en síntesis: las modificaciones que se habían producido tanto en las exigencias requeridas de la función pública como las introducidas en el sistema de enseñanza, y la necesidad de cerciorarse de la obligada capacitación de la misma para desempeñar su papel en el estado moderno.

1.4 Publicación oficial del Informe

El 19 de junio de 1968 se publica oficialmente el informe rendido por el comité, después de más de veintiocho meses de actividad continuada investigando los distintos problemas que tiene planteados hoy la función pública inglesa (2).

(2) Anexos al informe—que contiene el análisis de la situación actual y las medidas que estima necesarias que se adopten para lograr una dirección progresiva y eficiente de los asuntos públicos—figuran varios apéndices y, en

1.5 Trascendencia del Informe

Las propuestas del informe han superado, por su alcance, todo cuanto podía imaginarse. Se sabía que existían problemas graves, los cuales se habían discutido en público tan reiteradamente que no era posible que su resolución fuera postpuesta, como, por ejemplo, la conveniencia urgente de independizar de la tesorería las atribuciones de ésta sobre la política y dirección de la función pública, agrupándolos, juntamente con las funciones de la Comisión del Servicio Civil sobre reclutamiento y selección de los funcionarios, en un solo organismo al que se haría de depender del primer ministro, o la necesidad de suprimir la separación formal, aunque difícil de concretar en la práctica, entre las dos clases superiores de funcionarios «generalistas» *administrative* y *Executive* o el lograr una solución óptima en la pugna existente entre «generalistas» y «especialistas» en materia de atribuciones y retribuciones y, por último, aquellos otros problemas no menos importantes como el planeamiento del *training* y de la carrera de los funcionarios.

Por eso mismo hay que empezar por decir que el informe no es un informe de circunstancias, al que eran proclives los últimos comités, sino que es tan innovador que modificará sustancialmente la organización actual de la función pública inglesa, presentando una faz completamente nueva. Sus propuestas más trascendentes se centran en la sustitución de los cuerpos de funcionarios por una estructura unificada de grados, similar a la que existe en la empresa privada o en la Administración federal de los Estados Unidos de Norteamérica, y creación de un departamento de la Función pública, donde se concentraran la política de personal y de reclutamiento y una escuela de funcionarios encargada del *training*. Semejante modificación de los cuerpos o clases, como se les llama en Inglaterra a éstos, ha sido algo inesperado y, muy particularmente, dentro de la Administración (3).

2. FORMALIZACION DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL

La Función pública británica adquiere su forma y características de hoy en la segunda mitad del siglo XIX. Los fundamentos del

volumenes aparte —cinco en total— aquellos informes, encuestas, investigaciones y estadísticas que han contribuido a su elaboración.

(3) El examen de las propuestas del informe Fulton se dejan para un estudio ulterior. En el presente se examinan los principales problemas que tenía planteados la función pública inglesa con anterioridad al informe.

Civil Service fueron puestos por Northcote y Trevelyan en 1854, como destaca el informe Fulton, y resulta curioso que más de cien años después se insista ahora sobre uno de los objetivos primordialmente perseguidos entonces: lograr una función pública profesional en los varios niveles de funcionarios, si bien al no ser idénticas las circunstancias tampoco lo son los medios propuestos.

Macaulay, en su informe de 1854, propuso la escisión de las funciones civiles de los militares en la India, confiando aquéllas a un *Civil Service* especialmente reclutado y seleccionado para asumirlas, pero, basándose en el principio de *staff* y *line* para la división de las funciones civiles. De las de *line* (administrativas) se encargaría un cuerpo de administradores (ingleses), apoyados por unos grados o niveles inferiores, y de las de *staff* (técnicas, como ingeniería y ferrocarriles), los especialistas, pero situando a éstos a un nivel inferior en la organización respecto al de los administradores.

Inspirándose en esos criterios pragmáticos y empíricos, Northcote y Trevelyan propusieron para Inglaterra, en su informe de 1854, la misma estructura funcional con arreglo al principio de división del trabajo, encargando de las administrativas a un cuerpo de administradores, que, asumiendo las tareas de nivel intelectual, ayudado por personal no graduado que se encargaría del trabajo auxiliar, constituiría la *line*, y de las funciones técnicas, los especialistas, que constituirían el *staff*.

2.1 Filosofía del administrador

El prestigio de que gozaban las universidades de Oxford y Cambridge hizo que se tomara como modelo ideal de formación del funcionario administrador la de los jóvenes allí graduados en los «clásicos», o humanidades, con las primeras calificaciones o al menos con las segundas mejores, o sea al hombre de talla intelectual, cultura liberal y de formación no especializada, cuyos méritos exaltó el informe Macaulay. Este modelo era también el aceptado en el mundo de los negocios. El buen administrador—se decía—no es un especialista ni tiene por qué serlo. Antes al contrario, ha de ser un *amateur*, un *all-round*. La práctica del oficio le enseñará los secretos del arte de administrar, y el mejor modo es moverse de un puesto a otro con gran frecuencia.

No todos se mostraban conformes, sin embargo, con este modelo. En 1816, Henry Taylor distinguía ya, junto con otros, entre la formación necesaria al político y al funcionario. Este último debía fa-

miliarizarse antes de ingresar al servicio del Estado con los diversos aspectos del despacho de los negocios. Su formación profesional debía de ser amplia. Esta exigía «conocimientos generales de la *law of the land*», del derecho internacional y del derecho extranjero. A la enseñanza de la economía debía prestarse una atención especial. Taylor abogó también por el conocimiento de la historia, pero sobre todo a través de los documentos.

La Administración sólo aceptó algunas de las propuestas de Taylor y no fue posible tampoco otra cosa, al vincular la selección al sistema de enseñanza, ya que la educación a que aspiraba Taylor para el funcionario no se impartía entonces en las universidades británicas, y sólo pudo adquirirse bastante más tarde.

3. DIFERENCIACION VERTICAL Y HORIZONTAL DE FUNCIONES

Dentro del personal al servicio de la Administración se distinguen, con arreglo a diferentes consideraciones normativas, dos grandes sectores, llamados el uno sector laboral y el otro sector no laboral. El primero está constituido por el personal, que, prestando servicios de carácter manual o intelectual, está sujeto a normas laborales, y el segundo, por los funcionarios públicos sujetos a estatutos específicos (4).

El criterio que inspira la estructuración de funciones en la Administración es la distinción tajante entre las administrativas y las técnicas. A las primeras se las ha considerado siempre que son de *line*, y, a las segundas, de *staff*, lo que se refleja fielmente en la estructura orgánica de los departamentos y en la estructura de la Función pública.

Las clases de funcionarios pueden así agruparse en clases de administradores y clases de especialistas. Con este último nombre se distingue a los funcionarios que tienen atribuidas tareas específicas diferenciadas de las administrativas.

Tanto dentro de las clases de funcionarios administradores como especialistas existen clases interdepartamentales y departamentales, aunque no a todos los niveles. Las primeras suman 47, pero el número de sus componentes asciende a 335.000, lo que representa el 73 por 100

(4) El sector laboral está compuesto por unos 293.209 funcionarios y el sector no laboral por 465.000, en 1 de enero de 1968. Para el año que finalizó en 31 de marzo de 1967, el presupuesto de salarios y sueldos de esos 758.209 funcionarios fue de 840 millones de libras.

de todos los funcionarios, y las últimas suman 1.400 clases, pero sólo representan el 27 por 100 de todos los funcionarios no laborales. Las más numerosas de las segundas son las de inspectores de impuestos y oficiales de impuestos, ambas del Departamento de Ingresos Internos, que suman 20.000 funcionarios.

Al tiempo que existe una división vertical de funciones o clases de funcionarios, está establecida una división horizontal de funciones que se refleja en la existencia, dentro de amplios sectores de trabajo, de clases superiores y clases inferiores de funcionarios, vinculadas en cuanto a la selección para el ingreso a los niveles educativos y dentro de ellas, hay introducidas subdivisiones horizontales, grados o categorías, que pretenden atender a los distintos niveles de responsabilidad de las funciones del sector atribuido a cada clase. De este modo queda integrada la línea jerárquica, en la que como en cualquier organización burocrática, el grado de formalización es mayor en los niveles o escalones inferiores.

3.1 Las clases de especialistas

Los especialistas pueden agruparse en dos categorías con arreglo a su formación profesional. La primera está constituida por un grupo numeroso y heterogéneo con calificaciones profesionales específicas, cuyos miembros son a menudo también graduados. Se denominan oficialmente grupos de trabajos de las clases profesionales, ascienden a 4.000 funcionarios, son interdepartamentales y se crearon en 1946. Están constituidas por varias profesiones: ingenieros de varias clases (civiles, mecánicos, en electricidad, sanitarios), arquitectos, urbanistas, inspectores, etc. Las clases departamentales análogas están compuestas por unos 7.000 funcionarios. Son funciones principales de la clase las obras de construcción, ordenación urbana e ingeniería mecánica y eléctrica. La segunda categoría está integrada por graduados y postgraduados a cargo del asesoramiento científico, investigación y desarrollo de la investigación científica gubernamental. La clase más representativa es la de científicos con tres niveles. Otras clases importantes de especialistas son las de economistas, estadísticos, juristas y contadores profesionales.

En apoyo de estas clases profesionales primeramente citadas existen las clases de obras técnicas, ingeniería y similares y las clases de proyectistas en arquitectura e ingeniería.

3.2 Relaciones entre las clases

La mayoría de los especialistas realizan unas funciones muy específicas, ajustadas a su formación y profesionalismo. Los juristas prefieren ocuparse del asesoramiento en Derecho y de la elaboración, en sus aspectos jurídico-formales, de las disposiciones legales y reglamentarias; los arquitectos, del planeamiento y proyectos de los edificios y construcciones en general y los ingenieros de sus problemas de ingeniería. Esta educación y satisfacción personal consiguiente en el desempeño de las tareas propias de la especialidad, que es casi unánime en los primeros años de carrera de los especialistas, se modifica en los niveles superiores de decisión planteándose entonces agudamente el problema de las relaciones entre las clases de administradores y de especialistas, quienes con arreglo a su función puramente de *staff* están organizados en una estructura jerárquica propia, independiente de la de *line* que integran los administradores y asumen los altos puestos de dirección y gestión generales de los departamentos, incluido el control financiero, aun en los sectores de trabajo en los que los especialistas poseen unos conocimientos y experiencia profesionales.

Esta situación funcional se agrava con la estructura departamental existente, pues si bien existen vías de promoción dentro de la jerarquía de los especialistas, la vía de promoción de los administradores, con una base ejecutiva y auxiliar y grados de apoyo, se corona en la cima con la figura del subsecretario, escalón o grado superior de la clase *administrativa* y jefe de los departamentos ministeriales después del ministro. Este cargo, como todos los demás de la *line*, lo ocupa invariablemente un administrador. Junto a esta jerarquía, coexiste otra adyacente constituida por los especialistas, pero que converge siempre en el subsecretario, nivel al que el jerárquico del especialista no llega y, en la retribución, en contadísimos casos.

Hace no muchos años, en contra de lo que ocurre ahora, la consulta directa de los ministros a los niveles superiores de los especialistas y el acceso de éstos a aquéllos sólo tenía lugar a través de los subsecretarios.

3.3 Mitigación de la formalización de funciones

Para obviar las fricciones entre generalistas y especialistas, últimamente se ha dulcificado el rigor del principio de *line* y *staff* y hoy es más frecuente que los especialistas trabajen no en grupos

aislados, sino integrados en cierto modo en estructuras funcionales junto con los administradores, pero con el predominio de éstos últimos, incluso en sectores claramente técnicos, que procede de reservarse la competencia en las decisiones de *policy* y financieras. Las dos formas en que se concretan dichas estructuras para realizar un trabajo en común se denominan jerarquías paralelas y jerarquías conjuntas. En las primeras la tarea común es dividida en dos que asumen unidades separadas *ad hoc*. La escisión de funciones, con la asunción por los administradores del control financiero, se produce sólo en los niveles inferiores. Al frente de cada una existe un jefe, administrador y especialista, respectivamente. El asesoramiento técnico y la ejecución de la *policy* en su vertiente técnica es competencia de los especialistas; la *policy* general y el control financiero, los administradores. En las últimas, la dirección de una unidad es asumida conjuntamente por un especialista y un administrador. La cooperación resultante es de varios grados.

En ambas formas organizativas, la eficiencia se deteriora a causa de la división de funciones y de competencias en las decisiones, que individualmente no están nada claras y la cual, además, hace que aumente la frecuencia de las consultas y los equívocos.

En esta «desintegración» de funciones, por razón de clases, se abren incluso dos clases de expedientes sobre la misma materia: uno, en que se guardan los aspectos técnicos y, en otro, los administrativos...

Los especialistas, salvo en los llamados departamentos-servicio y en el *Post Office*, donde la integración es total, así en los niveles superiores como en los inferiores, se siguen quejando, porque esas jerarquías no resuelven el problema de su *status*, que sigue siendo subordinado al de los administradores, ni les libera tampoco de la restricción que sobre ellos pesa de poder ejercer todas las competencias normalmente asociadas a sus profesiones y que sus colegas asumen en el sector privado.

3.4 Las clases de administradores

Estas clases tienen atribuidas todas las funciones principales de la Administración y constituyen la *line* de los departamentos ministeriales. Desde la formulación de la *policy*, la coordinación y mejora de la maquinaria gubernamental hasta la dirección y control generales de los departamentos.

Dentro de este vasto sector vertical de funciones existe una divi-

sión horizontal por niveles, que está representado por tres clases de funcionarios, con varios grados de apoyo (5). Las clases se subdividen, a su vez, en varios escalones o grados para atender—según se dice—a los varios niveles del trabajo encomendado a cada clase. Estas subdivisiones horizontales dentro de cada clase han proliferado en tal medida que, como veremos después, resulta difícil, por no decir imposible, determinar dónde empieza la línea divisoria entre unas clases y otras por la imbricación de los grados superiores de la clase inferior inmediata con los inferiores de la clase inmediatamente superior. Incluso profesionalmente hablando no hay diferencias entre varios de los grados, aunque existen por los grados educativos poseídos.

La clase dominante de la Administración—como dice el informe Fulton—es la *Administrative*. Todos los altos puestos de los departamentos ministeriales están en sus manos, desde los de subsecretario hasta los de *Deputy Secretary* y *Under Secretary* (similares a los nuestros de director general y director de división). Al subsecretario le corresponden las funciones administradoras de nivel superior, y que son, de acuerdo con la definición del cargo del informe Plowden sobre control del gasto, las de ser la fuente principal de asesoramiento a los ministros, ejercer el control y la dirección del departamento y asumir la responsabilidad global del gasto como funcionario contador (*sic*), apoyándole en esta triple función de *policy-making*, de *management* y de control financiero los *Deputy Secretaries* y los *Under Secretaries*.

En algunos departamentos existen asimismo funcionarios especialistas que pueden alcanzar, dentro de su propia jerarquía (científicos, ingenieros, economistas, etc), hasta niveles equivalentes a aquellos dos últimos. Sólo en algún caso el de subsecretario (*Permanent Secretary*).

Un cierto número de los grados de los especialistas son equivalentes a los puestos administrativos que siguen por debajo de los altos puestos enumerados, y que son los de *Assistant Secretaries* y *Principals* (6). A este nivel también hay grados de la clase *Execu-*

(5) Los grados de oficina constituidos por las clases de secretarías, de mecanógrafas, operadores de máquinas reproductoras, además de las varias clases de conserjes.

(6) Los 1.100 funcionarios *Principals* tienen un sueldo aproximadamente equivalente a los 1.500 funcionarios del grado *Principal Scientific Officer* (superior de las clases de científicos, los 2.100 funcionarios del grado superior del Grupo de Trabajos de las Clases Profesionales y a los 1.300 *Chief Executive Officers* de la clase *Executive*.

tive (7), a la que corresponde fundamentalmente la ejecución de las *policies*, si bien en la práctica esta distinción entre *policy-making* y ejecución de las *policies*, con que se diferencian las funciones de las dos principales clases de administradores, como son la *Administrative* y la *Executive*, no es sino cuestión de grado. Más conforme a la realidad, es decir, que, en general, la *policy* es más de la incumbencia de la clase *Administrative* que de la *Executive*.

El grado de *Assistant Principal* de la clase *Administrative* es el inferior, y se le considera más bien un grado de capacitación, por el que se ingresa generalmente en la clase. Decimos generalmente porque últimamente ha habido ingresos directos a los grados de *Principal* y *Assistant Secretary*.

La clase *Administrative* está compuesta por unos 2.500 funcionarios (8).

Las exigencias de titulación para el ingreso en la clase *Administrative* son liberales—pueden presentarse todos los graduados—. Las pruebas establecidas están más bien pensadas para graduados con la máxima calificación y en disciplinas que no tienen relación alguna con los puestos a desempeñar.

La capacitación profesional viene después del ingreso y consiste en adquirir experiencia mediante rotación por los puestos de trabajo, donde los funcionarios aprenden el funcionamiento de la maquinaria gubernamental. La mayoría de los ingresados directamente han estudiado clásicos e historia y proceden de las Universidades de Oxford y Cambridge.

Es de justicia explicar que esta procedencia no representa hoy un origen socioeconómico como ocurría hace años, puesto que la enseñanza en ellas se ha democratizado, sino que tiene su origen en que la proporción de jóvenes orientados hacia la Administración es mayor en esas Universidades tradicionales que en las Universidades (cívicas) creadas con posterioridad, acaso porque la formación y educación adquirida en Oxford y Cambridge se prima más en los programas y métodos de selección, a consecuencia de la concepción enfática de que se trata de una clase de generalistas.

La amplitud e importancia de las funciones atribuidas a la clase

(7) Los grados de la clase *Executive* son de superior a inferior *Principal Executive Officer* (P. E. O.), *Senior Chief Executive Officer* (S. C. E. O.), *Chief Executive Officer* (C. E. O.), *Senior Executive Officer* (S. E. O.), *Higher Executive Officer* (H. E. O.), y *Executive Officer* (E. O.). Por encima del nivel superior (P. E. O.) existen puestos que se denominan genéricamente *Heads of Major Executive Establishments*, con tres niveles de retribución. El superior igual al de un *Under Secretary*.

(8) Excluido el Servicio Diplomático.

hace que humanamente sea dificilísimo que adquiera una autoridad profesional en todas, dificultad que se agrava en los sectores de trabajo de un trasfondo complejo y especializado, cada día más comunes, a lo que ciertamente no contribuye el que la permanencia de sus miembros en los puestos de trabajo sea de dos a tres años como promedio y que las tareas de los mismos sean tan distintas como edificaciones escolares o licencias de circulación de vehículos de motor, o legislación de aguas. Esta rotación por los servicios facilita un conocimiento y experiencia ciertamente valioso sobre el aparato gubernamental y su funcionamiento. En los grados superiores de la clase, el funcionario deja de ser un ave de paso.

Las desventajas de esta trashumancia es un aferramiento a veces a los aspectos formales procedimentales y a las soluciones eclécticas y, por qué no decirlo, a no comprometerse demasiado con los problemas, ya que poco tiempo después se pasará a ocupar otro puesto, quizá totalmente diferente. En los contactos externos, sobre asuntos especializados y complejos, se nota a veces demasiado el amateurismo, queja que se oye con frecuencia, criticando la falta de especialización y poca permanencia de sus miembros en los puestos, porque la acentúa.

3.5 La función de formulación de la «policy» departamental

La contribución de la clase a la formulación de la *policy*, bajo la superior dirección de los ministros, su administración y desarrollo, es la más importante y que, de forma exclusiva junto con el control financiero, tienen atribuidas las dos clases de administradores, especialmente la *Administrative*. En la descripción oficial de funciones de cualquiera de las otras clases no aparece, y lo que es más, no la realizan, aunque puedan contribuir a su formación.

La aportación de los distintos funcionarios especialistas a la elaboración de la *policy* recibe una contribución distintiva por parte del administrador, mediante un proceso de ajuste, al objeto de que ofrezca un cuadro completo, sensible y equilibrado. Para esta modelación de las directrices, el administrador posee una visión especial, fruto de su conocimiento de la Administración y su funcionamiento desde los puestos estratégicos de control y coordinación; pero actualmente es difícil que pueda interpretar o valorar exactamente los informes técnicos sobre los diversos y complejos problemas implicados de los distintos sectores de la actividad administrativa, para los cuales le faltan conocimientos y especialización.

El aumento del número de empresas y organismos estatales, la mayor tutela sobre los servicios prestados por los entes locales e interrelación entre los sectores públicos y privados, unidas a la consiguiente tecnificación de las funciones, consecuencia de la economía mixta del país, ha constituido un desafío al principio de separación de las funciones administrativas de las técnicas, que obliga a reconsiderarla, crítica y selectivamente, en todos los niveles de la Administración.

Difícil es hoy mantener circunscritos los conocimientos y técnicas específicas al asesoramiento y no integrarlos dentro del proceso de formulación de la *policy* y de su realización. En una Administración crecientemente técnica es pretencioso calificar de meramente técnicas o administrativas las funciones del nivel superior y atribuir las a una sola clase de funcionarios, excluyendo totalmente a las otras, máxime si la clase que asume la última palabra en la presentación de las recomendaciones sobre *policy* a los ministros y en la adopción de las decisiones cuando la consulta a los ministros no es necesaria, o el control financiero, es una clase que carece de formación especializada y se considera a sí misma «generalista», adquiriendo su generalidad mediante una rotación fulgurante por los puestos de la más diversa naturaleza.

Parece más pragmático hoy estar familiarizado por formación previa al ingreso con un determinado número de disciplinas o sector de trabajo y que la intercambiabilidad se limite a aquellos puestos que permitan ampliarla después de un periodo de formación, si fuere necesario, y que las decisiones sean fruto de la consideración de todos los aspectos administrativos y técnicos de los problemas.

La importancia del concepto de dirección y gestión en la Administración es cada día mayor. Estos problemas son similares en parte a los del sector privado, y la mayoría de las condiciones personales que el *management* exige y los métodos que emplea son relevantes para la gestión administrativa, sobre todo en tareas específicas, como control financiero y administración del gasto, dirección y gestión del personal, estudio y racionalización del trabajo, estructura y funciones departamentales, mecanización y automatización.

Esos conocimientos no se poseen con la necesaria intensidad ni por los funcionarios especialistas ni por los administradores. Ahora bien, es indudable que hay un sector importante de actividades en la Administración inglesa que no se dan en una organización empresarial, y son las que se derivan de la fiscalización y escrutinios parlamentarios, que exigen una gran precisión y visión políticas para

afrontarlas y unos procedimientos en los que privan la exactitud y equidad de las soluciones frente a una desnuda eficiencia.

La participación como presidentes, secretarios o simplemente representantes en comités interdepartamentales coordinadores o de intereses contrapuestos, en los que se trata de lograr, frente a sectores no pertenecientes a la Administración, un consenso, son todas ellas tareas que absorben una parte considerable de la jornada cotidiana de trabajo de los funcionarios *Administrative* y hacen que descuiden, o incluso menosprecien, la planificación a largo plazo de la *policy* y el control, dirección y gestión de los servicios.

4. LA FORMACION Y EL PERFECCIONAMIENTO

En los últimos tiempos, y merced a las fuertes críticas y presiones ejercidas públicamente, el *training* de la clase *Administrative* ha mejorado, sobre todo desde la creación del Centro de Estudios Administrativos, en 1963. La obligación de asistencia de los *Assistant Principals* (grado de ingreso común) a un curso de veinte semanas representa un progreso importante. Sin embargo, el hincapié que se hace en este curso en la Economía y las técnicas estadísticas parece insuficientemente relacionado con las necesidades diversificadas de la Administración.

Se han mejorado asimismo las facilidades de formación para los administradores y los especialistas en las ulteriores fases de sus carreras, el intercambio de personal con el sector privado y otras ramas del sector público, así como para la asistencia a cursos especiales o seguir estudios en las Universidades. Con todo—es muy raro no encontrar a un funcionario que no haya seguido un curso de *training*—, se le imputa a éste falta de coherencia y objetivos concretos, que se evitarían con una programación general para atender unos objetivos específicos.

5. INADECUACION ACTUAL DE LA ESTRUCTURA DE CLASES

Las clases de la función pública británica presentan acusados defectos. En su constitución y atribución de funciones se observa que, sobre el concepto técnico, prima un sentido social, una mar-

cada tendencia a la concentración gradual descendente, según los niveles, de las características sociales más estimadas. La estructura resultante es típica: la movilidad entre las clases es casi cerrada. El funcionario ingresa no en la Administración, sino en una clase en la que nace a la vida administrativa, y en ella acaba comúnmente. Al vincularse, además, el ingreso al sistema educativo y establecerse métodos de selección particularistas, se acentúa el paralelismo en función del nivel social.

La formulación de la división entre las clases es mayor en sentido horizontal que vertical, porque si bien la «transferencia» de una clase a otra, de los especialistas al grado correspondiente de las administrativas, está formalmente prevista—la inversa no es concebible—, su número es reducidísimo.

En un estadio más avanzado, la rigidez de la estructura de la función pública sufre, como parcela de la sociedad británica, una presión social rítmica a la evolución de la sociedad. A ello contribuye de un modo singular la democratización de la enseñanza y la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación media y superior que supone.

Frente a la realidad, la inicial concepción y atribución de competencias de las clases se deterioran, las estructuras de la función pública se hacen claramente inadecuadas. La fragmentación y especialización de los saberes motiva que las divisiones verticales y las divisiones y subdivisiones horizontales de las clases, que habían proliferado, se hagan más que nunca una rémora que dificulta la política de personal, la de retribuciones y las relaciones y representación de los intereses de los funcionarios a través de sus asociaciones. El marcado sentido social de las clases en la función pública se convierte en motivo de reproche tanto dentro de la Administración como fuera de ella, imputándoles que constituyen un sistema organizado de desigualdades con su propia política interna.

El despliegue del talento y el ajuste de hombre a puesto encuentra obstáculos insalvables, y la democratización de las promociones y de los métodos de selección, muy evolucionados en los últimos tiempos, no bastan, porque sólo atiende a la movilidad vertical, pero no a la horizontal, a lo que se oponen las competencias tradicionalmente atribuidas. Pese a los instrumentos de actualización, sumamente discriminadores, que se aplican a las retribuciones, no palían los defectos de una estructura en la que proliferan las clases y se multiplican los grados.

De ahí que, desaparecida la razón de ser de la distinción entre la clase *Administrative* y la *Executive*, y entre esta última, en sus

grados inferiores y los superiores de la clase *Clerical*, inmediatamente inferior de los administradores, la Tesorería reconociéndolo, propusiera la fusión de las dos clases primeras en una nueva estructura, que coronaría un grupo superior, pero al que no tendrían acceso los especialistas, fórmula que el Comité critica, porque una estructura de la función pública, pensada sobre todo para un Estado pasivo y regulador, que arranca de 1854, no es ya la adecuada a una sociedad muy evolucionada y de clase media, como la inglesa de hoy. La Administración moderna que contempla el informe Fulton requiere otra estructura de la Función pública, en la que el objetivo primordial de aquélla sea el puesto de trabajo y la planificación de la carrera de los funcionarios, o sea flexible y apta para responder por su profesionalismo al proceso irreversible de nuevas y crecientes necesidades sociales.

