

Capítulo XIV

FORMACIÓN PROFESIONAL DENTRO DEL SERVICIO: GRAN BRETAÑA

La mayor parte de las estrategias de formación profesional del servicio público confían en los sistemas formalizados de enseñanza, sea a través de escuelas profesionales de formación, sea por medio de la universidades, o por conducto de la colaboración de ambas. Hay, sin embargo, una excepción a esta regla y tal excepción es ciertamente conspicua: el Reino Unido.

Un especialista en la materia ha señalado que “en los albores del siglo XIX la administración británica constituía un semillero de nepotismo y padrinazgo político que ofrecía un penoso contraste con las burocracias de los gobiernos absolutistas”.¹ Tal es el más fiel de los retratos del personal público británico, antes de la instauración del servicio civil. En efecto, tal como lo explicó Otto Hintze:

El entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia, que trajo consigo el *romanticismo administrativo*, no debe engañar sobre el hecho de que la administración inglesa, en cuanto

¹ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, p. 145.

administración indolente y diletante de *honoratores*, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales.²

El Reino Unido es frecuentemente situado al principio en los textos que tratan sobre la carrera administrativa, debido principalmente al enorme prestigio de su servicio civil. Aquí, sin embargo, hemos seguido una línea diferente, pues consideramos que este país no representa la regla, sino la excepción, por cuanto a la formación de servidores públicos se trata.

El servicio civil

La apreciación anterior descansa en la peculiaridad de la historia británica, y en particular, al modo de disipación del absolutismo tras la derrota de la corona en 1640-1660. Desde entonces, en contraste con el continente europeo, en el Reino Unido no existió una administración centralizada ni burocrática. El servicio civil mismo no tuvo su cuna en las Islas Británicas, sino en la India, donde la Compañía de las Indias Orientales y el Gobierno británico establecieron un Servicio público dividido en las ramas militar y civil, se instituyó el ingreso mediante concurso y, en general, se desarrolló un régimen de personal centralizado a semejanza de las monarquías continentales de Europa. Entre 1800 y 1853, en la India se experimentó con éxito el establecimiento de una carrera administrativa a la que se le llamó *servicio civil*, cuyo carácter era la responsabilidad de cargo, promoción regulada y derecho de pensión por el retiro.³

Desarrollo histórico del servicio civil

El Reino Unido, en contraste a la India, no habían desarrollado ni una administración central ni un servicio civil, sino organismos autónomos ciertamente eficientes, tales como las organizaciones de correos y aduanas, y no parecía que a mediados del siglo XIX fuera necesaria, ni deseada, una carrera administrativa. Sin embargo, desde 1810 ya se habían establecido exámenes de ingreso

² Hintze, Otto, "Instituciones Estamentales de Occidente". *Historia de las Formas Políticas*. Revista de Occidente, Madrid, 1968, p. 98.

³ Mackenzie, W.J.W. y J.W. Grove, *La Administración Central en Gran Bretaña*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966, pp. 29-33.

al servicio público, y a partir de 1835, la Tesorería (*Excequer*) implantó la selección de personal con base en la idoneidad del candidato.⁴

Sobre líneas de desarrollo similares, en 1855, como consecuencia del informe Trevelyan-Northcote, se estableció una comisión encargada de examinar los candidatos a los servicios de la corona. Charles Trevelyan, titular de la Tesorería entre 1840 y 1859, había iniciado su carrera política y acreditado su prestigio en la India.⁵ El informe, titulado *La Organización del Servicio Civil Permanente*, puso a la luz del día las lacras del servicio público, especialmente el nepotismo y la incompetencia.

Las líneas centrales del informe se centraron en la propuesta de crear un cuerpo permanente de funcionarios dependientes directamente del Ministerio, responsable ante la corona y el Parlamento, pero cuyo rasgo distintivo sería la independencia, prestigio, aptitud y experiencia. La función principal de este cuerpo sería asesorar, auxiliar, e influir inclusive, sobre quienes hacían la alta política.⁶ El pivote de la reforma fue el servicio civil, configurado en tres cuerpos: Clase Superior, integrada por graduados de las universidades; Clase Auxiliar, formada por personas con una educación general; y oficinistas, que ocuparían los cargos de base en la administración pública. Para llevar a cabo la tarea de selección de los nuevos talentos administrativos, se integraría la Comisión del Servicio Civil, a cuyo cargo estaría la selección a través de exámenes. Finalmente, se establecería un sistema promocional con base en méritos, más que en antigüedad.

La publicación el informe produjo un efecto de choque, una conmoción cuyo resultado primario fue el rechazo. Pero como las crisis son incentivos del cambio positivo, el desazón motivado por la Guerra de Crimea propició la adopción de las propuestas de Travelyan-Northcote. Hacia 1860, el servicio civil se estaba consolidando pues ya se había establecido la Comisión del Servicio Civil, y el Gobierno encabezado por Gladstone estimulaba su desarrollo con base en la exitosa experiencia de la India. Desde 1867, el servicio civil, ya aclimatado en la Isla, quedó instituido en la Tesorería y su titular

⁴ Haro, *op. cit.*, p. 146.

⁵ Trevelyan disfrutaba de cualidades administrativas extraordinarias que desarrolló primigeniamente en la India, antes de iniciar su carrera en el Reino Unido como Secretario Asistente en la Tesorería. Luego de permanecer por casi dos décadas a cargo de esta organización, donde conoció hasta su mínimo detalle al servicio civil, retornó a la India con el cargo de Gobernador de Madrás. Luego de esta gestión colonial, retornó a las Islas Británicas para asumir la cartera de Finanzas, *ibid.*, p. 147.

⁶ *Ibid.*, pp. 147-151.

elevado a la categoría de "Jefe" del servicio. Hacia 1869 ya había dejado de existir el sistema de patronaje, gracias a varias disposiciones que generalizaron el sistema de concursos para ingresar al servicio público.

La estrategia de implantación y desarrollo del servicio civil, con base en comités *ad hoc*, otorgó grandes dividendos al servicio público británico. Establecido como una tradición, el sistema de comités continuó hasta 1918 cuando el Comité Whitley produjo un nuevo diagnóstico publicado dos años después, a través del cual se viabilizó el establecimiento de la configuración de *clases*, hasta hoy en día vigente. Dicho Comité aconsejó la creación de cuatro clases: *Clase de Asistentes de Secretaría*, en la base; Clase de Oficiales; Clase Ejecutiva; y Clase Administrativa, en la cima. Hay que destacar de manera principal el papel de la última, cuya dedicación principal era la hechura de la *Policy* pública.⁷

Lento, pero seguro, el servicio civil se fue desarrollando hasta culminar entre 1919 y 1921 con importantes alcances de institucionalidad, entre los que hay que destacar la dotación de poderes a la Tesorería para regular la vida del servicio; el establecimiento de un Consejo Nacional para negociar con los sindicatos de servidores públicos; la formalización de un código de conducta; la integración de cuerpos generales de la Tesorería comunes a los diversos Ministerios; y la formación de cuerpos de especialistas de la misma.

Un aspecto memorable de la peculiaridad del servicio civil, es que su emanación existencial obedece a poderes de prerrogativa de la corona, no a una ley expresa como en otros países. Esto contrasta hondamente al servidor civil británico, de los altos servidores públicos francés y alemán: el *Fonctionnaire* y el *Beamten*, cuya inequívoca condición dentro del servicio público como un todo está regida por una disposición especial.⁸ La categoría *servicio civil* se formalizó hasta hace muy poco: la Comisión Tomlin identificó al servidor civil como aquél que es distinto a los titulares de los cargos políticos y judiciales, cuyos ingresos son pagados parcial o totalmente con fondos aprobados por el Parlamento, y están empleados en condición civil. Esto último, expresado de manera negativa, se refiere como *civil* lo distinto a lo militar.

El servicio civil constituye una configuración única, cuyas ramas más generales son el servicio civil interior (*Home Civil Service*) y el servicio civil

⁷ *Ibid*, pp. 153-154.

⁸ Mackenzie y Grove, *op. cit.*, pp. 37-41.

exterior (*Foreign Service*). No tiene una norma de regulación general, sino una variedad de disposiciones emanadas del Parlamento y de la corona. Hay que destacar, sin embargo, que su unidad legal deriva de la corona como una supervivencia de relación patrimonial, lo que entraña una más de sus peculiaridades que se deben resaltar.

Otra de las características del servicio civil, es la configuración en cuerpos de funcionarios cuya clasificación general distingue aquellos existentes que están extendidos horizontalmente en el seno de los Ministerios, cuyas condiciones y salarios dependen de la Tesorería; y los cuerpos radicados solamente en un Ministerio, pero cuyas condiciones laborales se someten a la aprobación de aquella.

Los primeros, que constituyen la categoría de cuerpos generales, están integrados por servidores civiles cuyo reclutamiento se hace con fundamento a la educación genérica y ciertas cualidades personales, no por conocimientos ni especializados. Los segundos, o cuerpos de especialistas, están constituidos por servidores civiles con una preparación especial previa al ingreso del servicio. La denominación específica que se otorga a unos y otros es la de *clase*.

Los cuerpos generales son los siguientes:

Clase Administrativa

Clase Ejecutiva

Clase Auxiliar (oficinistas)

Escala de Mecanógrafos

Clase de Adjuntos

Clase de Ordenanzas

Clase de Servicio General de Limpieza

Los cuerpos constituyen entidades con efectivos no muy numerosos, tal como es apreciable en la siguiente relación integrada en 1966, y de la que ejemplificamos con la Clase Administrativa que contaba con 2,596 servidores, en tanto que la Clase Ejecutiva estaba dotada con 35,493 personas.⁹

La categoría *servicio civil* es harto extensa, abarca incluso al trabajo público dedicado a la ciencia. En el año antes mencionado, la Clase de Oficiales Científicos estaba compuesta por 2,878 individuos. Hay incluso un cuerpo de

⁹ *Ibid.*, pp. 47-50.

juristas, la Clase Legal, que entonces estaba constituida por 536 efectivos provenientes de las escuelas de derecho.

La Tesorería tiene también bajo su mando a un cuerpo de especialistas, que refleja el número de los profesionales que integran al servicio civil. Su clasificación incluye tres tipos de cuerpos: profesionales, y personal científico y técnico; personal técnico y científico; personal técnico en general. En la primera categoría se hallan los contadores, abogados, psicólogos y científicos, tales como físicos y biólogos, e incluye a ingenieros, arquitectos y topógrafos. En la segunda tienen cabida dibujantes, bibliotecarios y farmacéuticos, entre otros. Finalmente, en la última categoría hay ayudantes de laboratorio, fotógrafos y operadores de radiotelegrafía.

La clase administrativa

En la cima del servicio civil se desempeña la Clase Administrativa, que a mediados de los años 50 estaba integrada por siete escalas:

Secretarios Permanentes
Secretarios Adjuntos
Subsecretarios
Secretarios Principales Asistentes
Secretarios Asistentes
Principales
Asistentes Principales

El reclutamiento de esta Clase privilegia la enseñanza universitaria no especializada, y al efecto se realiza un examen de admisión cuyo complemento es una entrevista que ausculta la personalidad del candidato y que está a cargo de la Comisión del Servicio Civil. A mediados de la década de los 50, alrededor de la mitad de sus efectivos procedían del sistema universitario, en tanto que la otra mitad había ingresado procedente de otras clases.¹⁰

La Clase Administrativa detenta, por principio, un cierto aire londinense por estar en la capital del Reino Unido la mayor parte de las oficinas donde labora, aunque algunos de sus miembros despachan en Edimburgo o Cardiff.

¹⁰ *Ibid*, pp. 100-111.

También es cierto que ella es una muestra fiel de la clase media británica, pues a pesar de que un 75% de sus efectivos en 1955 procedían de Oxford y Cambridge, el resto solamente había estudiado el bachillerato. Estando ya dentro del servicio, muchos jóvenes eran becados para ingresar en dichas universidades y después concursar para integrarse a la Clase Administrativa. Tal como lo expresan Mackenzie y Grove, "de todas formas, el servicio civil nunca ha sido (como en el extranjero) un servicio *snob*: nadie entra por razones de prestigio, sino por un sueldo y un puesto".¹¹

Esta clase fue constituida para cumplir una misión sumamente relevante: fungir como el brazo derecho de los gobiernos elegidos por sufragio y con carácter partidista, para participar a su lado en asuntos de alta política sin asumir una posición de partido. Sin intervenir en política de partido, sus miembros deben hacer política de Estado al fungir como titulares de Subsecretaría o Subsecretaría Adjunta, o bien, de Secretario Particular de un Ministro; y colaborar en la formación de proyectos y programas de Gobierno. Un funcionario tal, no cabe duda, requiere una formación que le permita auxiliar al Gobierno elegido en asuntos de Estado, sin comprometerse en tendencias partidistas que lo sitúen al margen de la institucionalidad. Una tarea difícil, no cabe duda.

Más puntualmente, la Clase Administrativa participa con los ministros en la hechura de *Policy* y colabora en la preparación de la legislación que será promulgada.¹² Prepara las respuestas a cartas oficiales y los cuestionamientos formulados en el Parlamento, del mismo modo que la documentación necesaria para que los ministros intervengan en los debates camarales. La Clase Administrativa organiza y conduce los altos asuntos públicos en cada Ministerio, y participa en las negociaciones efectuadas con otros Ministerios en materias de su incumbencia.

Ingreso y promoción en el servicio civil

El ingreso a la carrera administrativa se realiza por diferentes niveles, grados y categorías, dependiendo de la titulación académica que disfrute el candidato. Los niveles corresponden a los rangos de Asistente Escribiente (*Clerical Assistant*), del que se exige un certificado de educación general, así como dos

¹¹ *Ibid*, pp. 108-109.

¹² Haro, *op. cit.*, p. 163.

pruebas de ingreso; y de Oficial Escribiente (*Clerical Officer*), al que se le solicita el mismo certificado, pero cinco pruebas de ingreso. Por su parte, los candidatos al grado de Oficial Ejecutivo (*Executive Officer*) deberán aprobar, cuando menos, dos de las pruebas del nivel avanzado.¹³ En lo tocante a los grados y títulos universitarios, quienes los poseen pueden aspirar a una carrera administrativa destacada. Ellos ingresan en el grado Capacitación Administrativa (*Administration Trainee*), aunque también pueden presentar los exámenes quienes son funcionarios activos. Normalmente los graduados universitarios son reclutados inicialmente como Oficiales Ejecutivos.

El servicio civil es una carrera administrativa, de modo que por principio existe un régimen de promoción interna y es indistinto grado por el que se haya ingresado de origen. Es más, por cuanto a promoción no se exigen exámenes ni títulos académicos para ascender en las escalas de la carrera administrativa. Sin embargo, hay un tiempo diferencial por cuanto a la rapidez de ascenso, a cuya cabeza por cuanto a velocidad se encuentran los miembros del grado *Administration Trainee*, quienes acceden al rango de Principal en muy breve tiempo.

El régimen promocional se sustenta en la aptitud del candidato al ascenso, por medio de un informe que es preparado por una comisión integrada en cada Ministerio, con fundamento en su calificación anual. Se trata del Informe de Personal, que es acompañado por un examen de valoración del trabajo del servidor público, también de carácter anual, y varias entrevistas referentes a las carreras que se efectúan cada cuatro años en promedio.

La promoción no ocurre entre grados, sino entre puestos entre los grado, de modo que la idoneidad del candidato promovido es asegurada en atención al cargo a desempeñar.

Pareciera que el servicio civil había llegado a su fase de perfeccionamiento a mediados de los años 60; pero no fue de tal modo, pues a raíz de los trabajos de la Comisión Fulton (1965-1968) quedó claro que en su seno existían problemas que no se podían considerar como meramente accidentales, sino como inherentes a su estructura. Por principio, la inveterada propensión a formar generalistas a ultranza dejaba ver la ausencia de capacidad de gestión de los miembros del servicio civil, quienes desconocían el análisis de tareas y no contaban con sistemas automatizados de labores. A raíz del Informe Fulton

¹³ Alvarez Alvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 158-159.

fue creado el Departamento del Servicio Civil, con la finalidad de encargarse de la selección, formación y perfeccionamiento de sus miembros, y las remuneraciones; así como el establecimiento del Colegio del Servicio Civil a cuyo cargo estará la formación y el perfeccionamiento.

Críticas al sistema británico

En el Reino Unido prevalece la idea a favor de una formación basada en la experiencia dentro del servicio civil.¹⁴ Su mejor prenda es la Clase Administrativa, muestra ejemplar de un cuerpo de funcionarios públicos y del modo como es formada a través de un sistema no-escolarizado.

El profano inteligente

Por principio, hay que decir que el soslayo del papel de la teoría en la formación funcional en el Reino Unido, ha sido considerado fuera del país, de antiguo, como un vicio, no una virtud. En este sentido, desde 1934, el catedrático estadounidense Harvey Walker identificó las tres debilidades principales de la Clase Administrativa: "no considerar a la administración pública una ciencia con conjunto de principios fundamentales, y la insistencia en tratarla como un arte o misterio revelado sólo a los que han pasado por el rito de iniciación, o alternativamente como una facultad innata, la cual se niega a quienes no hayan sido agraciados con ella al nacer".¹⁵

Tan atinadas fueron estas apreciaciones, que diez años después, el Comité Assheton revisó a fondo la situación del entrenamiento del servicio civil y emitió fuertes críticas a la formación de la Clase Administrativa entonces vigente. Principalmente llamó la atención sobre la insuficiencia del adiestramiento después del ingreso a la Clase Administrativa, carente de método y sujeto a un camino azaroso. Las palabras de la Comisión son tan elocuentes, que es mejor que dejemos que ésta hable por sí misma:

¹⁴ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. Dos tomos, tomo II, México, 1957, p. 60.

¹⁵ La referencia es de Muñoz Amato, obra citada. Walker escribió una obra dedicada íntegramente a la formación del servicio público en el Reino Unido, publicada en Nueva York en 1935, que sirvió de fuente a Muñoz Amato.

Generalmente se deja al recluta en su escritorio mirando sus papeles, o tratando de bregar con ellos, según llegan, bajo la dirección y el consejo que su superior inmediato pueda darle. Desgraciadamente, su jefe está con frecuencia tan atareado que encuentra más fácil hacer el trabajo de nuevo, cuando es necesario, que enseñar a su subalterno. Todo el adiestramiento que el recluta adquiere viene de observar el trabajo de otros. Esto no se debe, sin embargo, a que la experiencia haya demostrado que la enseñanza teórica es inútil, sino a que no se la ha considerado, o se ha supuesto que es inútil. Opinamos que es errónea tal suposición. *Aún cuando se pueda decir que la administración es principalmente sentido común*, creemos que el proceso de lograr el buen juicio, identificado como sentido común en esta conexión, puede facilitarse y acelerarse mediante un buen sistema de adiestramiento.¹⁶

Esta visualización del funcionario que es vigente en el Reino Unido, en realidad implica una visión del ser humano que impregna del todo al servicio público. En el servicio civil predomina la convicción de que el especialista es un hombre con prejuicios y con una óptica sesgada que imprimirá su parcialidad a los asuntos de públicos: se prefiere, más bien, al "amateur, sin conocimientos y experiencia en otras actividades. *La administración es un arte y se aprende con la práctica.*¹⁷

A pesar de las verdades externadas por la Comisión referida, todavía en los años 70 persistían las mismas actitudes de menosprecio sobre la teoría y los cursos de administración pública.

Pedro Muñoz Amato fue protagonista presencial de la inveterada actitud británica contra la pedagogía formal de la administración pública, tal como nos lo hace saber cuando visitó la Tesorería británica en el otoño de 1955: "Mi apreciación se confirma con el hecho de que en los puntos bajo consideración no han cambiado significativamente la preparación de la Clase Administrativa, a pesar del progreso logrado en otros aspectos del adiestramiento después de la Guerra bajo la influencia del Informe Assheton. La División de Educación y Adiestramiento de la Tesorería —el centro de coordinación para las activi-

¹⁶ La cita es de Muñoz Amato, proviene del *Informe de dicho Comité preparado en 1944*. Obra citada, p. 61. El énfasis es nuestro.

¹⁷ Laso Vallejo, Gregorio, *La Función Pública en Inglaterra.. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios*. Madrid, 1965. p. 108. El énfasis es nuestro.

dades designadas por su nombre— explica a los mismos miembros de la Clase Administrativa que toman sus cursos la orientación prevaleciente:

*Los Assistant Principal [Asistentes Principales](el rango más bajo) se reclutan por medio de dos formas principales de concursos que administra la Comisión de Servicio Civil. La primera es para los graduados de universidad, la segunda se limita a funcionarios con experiencia de dos años en la Clase Ejecutiva y otras clases similares. En cuanto a los graduados de universidad, no se da preferencia particular a ninguna forma de estudios académicos, ni se espera que el recluta siga estudios posteriores de naturaleza académica en el campo de la administración pública.*¹⁸

El ingreso al servicio civil, a falta de estudios universitarios preconcebidos, explora más bien la naturaleza humana de los candidatos, de modo que los exámenes escritos y orales están diseñados para elegir personas cuyas cualidades determinantes son la inteligencia, un buen sentido común, la integridad personal y la capacidad para aprender dentro del servicio.

El examen de ingreso que se realizó en 1945 muestra, con absoluta nitidez, la expectativa sobre el perfil deseable del servidor civil: "el candidato ideal ha de poseer una gran agilidad mental, capacidad de discernir y analizar lo esencial de asuntos delicados, y facilidad para expresarse con claridad, así de palabra como por escrito".¹⁹ Igualmente, debe ser hábil para tratar a todo tipo de personas, adaptarse a distintas situaciones, y ser apto para prever y estar dotado de perseverancia. Debe ser enérgico de carácter, y contar con aptitudes para mandar de modo responsable. Deberá tener imaginación práctica para trazar estrategias de trabajo, y sobre todo, estará dotado de buen juicio y sentido común.

Este tipo de exploración de las cualidades prominentes de la personalidad humana, eran aquilatadas también por los científicos británicos de la administración pública, entre quienes destacó William Robson. Lisonjeándose del gran progreso que había significado la introducción del método II para el ingreso a la Clase Administrativa, Robson exaltaba sus virtudes para detectar las cualidades intelectuales de los candidatos, particularmente para escribir y desarro-

¹⁸ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 62-63. El énfasis en nuestro.

¹⁹ Laso Vallejo, *op. cit.*, p. 101.

llar sus capacidades mentales. Provenientes de las universidades británicas, donde se graduaron con honores, los aspirantes al servicio civil son también habilitados para lidiar con problemas administrativos hipotéticos. Un método de selección tal, hace que las pruebas “develen el poder intelectual *en acción*, y hacen posible distinguir el hombre o la mujer que construya perspectivas a partir de tipos negativos, indiferentes o escépticos”.²⁰ Tal es el modo como en el Reino Unido se detectaba a hombres con cualidades innatas de liderazgo, con capacidad de cooperación, previsores ante contingencias, rápidos de aprendizaje de los hechos, y que contaban con lucidez y habilidad de persuasión; seres humanos aptos para comprender las implicaciones políticas y administrativas de un problema, y darles solución. En fin, personas competentes para trabajar en equipo y ejecutar con fluidez los negocios públicos.

Esta óptica se aplica por igual al Asistente Principal, que a los conspicuos miembros de la Clase Administrativa. Sin embargo, entre más se eleva en la escala administrativa, más se atenuan los requisitos de formación académica y más se acentúa el papel de la experiencia práctica.²¹

Si alguien pensara que el papel central de la práctica en la formación administrativa en el Reino Unido ha variado sustancialmente, podría desilusionarse. Recientemente, un especialista refrendó el carácter apolítico de la carrera administrativa británica y su preparación dentro del concepto de *Management*. Aún más, explicó que se trata de una “tradición de formación para la acción y formación continua más que largos estudios preliminares. *Es una filosofía más pragmática que teórica*”.²²

Letras y filosofía, no tecnología administrativa

El Reino Unido conserva el requisito de ingreso mediante concursos abiertos, que exigen una educación universitaria previa de alta calidad. Este ha sido un objetivo plenamente alcanzado, pues a finales de los años 50, el 80% de los miembros del servicio civil provenían de las universidades de Oxford y Cambridge, situación similar hoy en día. El aspecto débil del sistema, empero,

²⁰ Robson, William, “Recent Trends in Public Administration”. *The Political Quarterly*, vol. 25. 1954, p. 343.

²¹ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 62-63. El énfasis en nuestro.

²² Dugget, Michael, “Le Système Britannique”. *La Revue Administrative*. 49e Année. Num. spécial Colloque du Cincuentenaire de l’ENA, Paris, 1996, p. 33.

es que a pesar de la procedencia de centros educativos de tan acreditado prestigio, la índole de los exámenes aplicados y la orientación académica de las universidades mismas, implica un tipo de preparación de los candidatos que es muy débil en ciencias sociales y muy especializada en campos de conocimiento distantes a los problemas de Gobierno, que son tan importantes para el servicio público.

A mediados de los años 50, el examen típico que se aplicaba a los postulantes a la Clase Administrativa se centraba en el conocimiento de materias tales como historia, derecho, filosofía, política y economía, así como en matemáticas y ciencias, además de idiomas e historia de las civilizaciones. Las entrevistas a los candidatos estaban encaminadas a apreciar su historial, inteligencia y cualidades personales. Además, se les practicaba una prueba escrita que incluía conocer el inglés, realizar un ensayo y demostrar conocimientos sobre asuntos contemporáneos.²³

También la Comisión Fulton criticó este sistema que confía la dirección de la administración pública a *amateurs*, en generalistas que no tienen una formación profesional específica. Los llamó, propiamente, "los profanos inteligentes" y recomendó que se les brindara una formación más técnica en asuntos administrativos. Sin embargo, a principio de los años 70, los concursos de ingreso se mantenían sustentados en cultura general y ratificaban el valor principal de estudios universitarios basados en el latín, griego y matemáticas.²⁴ Así, aunque las ciencias sociales y administración pública pudieran implicar un sentido especializado refractario al carácter generalista exigido a la Clase Administrativa para el ingreso, debido a que en esta etapa se requieren otras cualidades de formación fundamental, es inconveniente ignorarlos cuando ya la selección se efectuó y la carrera profesional dio inicio. Ciertamente hubo pensadores administrativos británicos que no lo ignoraron, como Robson, para quien las ciencias sociales podían ser un valor de unidad para que los servidores civiles tuvieran el fundamento social, económico y político de su trabajo contextual.²⁵

Buena parte de lo que en otros países se enseña por medio de cursos académicos, libros y revistas, en el Reino Unido se adquiere a través del *folklore* del servicio civil, tal como lo asegura Muñoz Amato. He aquí uno de los ingredientes del subdesarrollo académico británico.

²³ *Ibid.*, p. 63.

²⁴ Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981 (1972), p. 355.

²⁵ Robson, *op. cit.*, p. 344.

El perfeccionamiento

La inclinación por la autodidáctica en el servicio civil, constituye un buen ejemplo de como se puede otorgar un excesivo valor al aprendizaje práctico. Sin embargo, mucho se puede aprender de las diversas posibilidades de adiestramiento dentro del servicio público británico, para ser aplicables en países donde está ausente o es limitada. El cargo de Asistente Principal es concebido como un cadete en etapa de aprendizaje, etapa que tiene una extensión de siete u ocho años a partir del ingreso. Posteriormente es introducido en un sistema de rotación en donde se le transfiere de cargo en cargo dentro de la carrera administrativa, para que gradualmente adquiera una comprensión global de su departamento de adscripción. La rotación incluye experiencia como secretario privado de un alto funcionario, incluso de un ministro.

Utilidad del aprendizaje práctico

El Asistente Principal aprende en el trabajo mismo. Sin embargo, su éxito o fracaso están determinados por la calidad de los recursos con que cuenta y por la influencia favorable de sus colegas. Curiosamente, en gran parte los tutores no son los superiores, sino sus subalternos.

Si bien es cierto que este sistema se presta a serias reservas, no cabe duda que constituye un proceso de educación continua exitoso, al menos parcialmente. Demuestra, en todo caso, que la formación continua en el servicio público es un proceso permanente de carácter práctico y que es necesario un período largo de entrenamiento dentro de la etapa inicial de la carrera administrativa.²⁶

La formación y adiestramiento han sido organizados centralmente por la Tesorería. Antes de 1939 no existía una estrategia de formación en general, pues en tanto que el Servicio de Correos y el Servicio de Impresos Nacionales contaban con organizaciones para la formación de su personal, otros no tenían ninguna. La formación cobró importancia durante la Segunda Guerra, debido a la necesidad de asimilar grandes contingentes de aficionados no entrenados y trasladar rápidamente empleados de un puesto a otro.²⁷ Este cambio de

²⁶ Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 84.

²⁷ Mackenzie y Grove, *op. cit.*, pp. 170-172.

atmósfera derivó en febrero de 1943 en la organización del Comité Assheton, bajo la presidencia de la Tesorería.

En 1946 fue creada la División de Formación y Educación de la Tesorería, junto con la División de Organización y Métodos. Su tarea principal era coordinar y dirigir las actividades de formación de funcionarios de los departamentos del Gobierno. Era responsable de la dirección de algunos cursos nuevos; del programa de formación de los asistentes principales; de la formación para funcionarios que ocupan puestos directivos; de los propedéuticos de los cursos de métodos de enseñanza para instructores departamentales y para grupos de personal, tales como superintendentes de mecanografía, secretarias personales y ordenanzas.

Desde entonces, los departamentos de la administración pública más importantes contaron con centros de formación o de adiestramiento dirigidos, en lo general, por un Principal o un Oficial Ejecutivo, bajo la autoridad del Oficial Principal de Establecimientos. Dichos centros tenían a su cargo las escuelas de formación departamentales, así como el suministro de material de enseñanza. Algunos departamentos de la administración británica, que tienen grandes contingentes de personal fuera de la oficina central, contaban con instructores regionales que se ocupaban de las escuelas regionales de formación e inspeccionaban el adiestramiento.

En el Reino Unido han existido de antaño algunos departamentos que tienen una gran cantidad de personal técnico e industrial, tales como el Servicio de Correos, el Almirantazgo y el Ministerio de Suministros. Para darles servicios de capacitación, se han establecido divisiones académicas que formaban a sus funcionarios instructores.

Desde la posguerra se ha puesto más acento en la formación inmediata al ingreso. Al efecto, la Tesorería había preparado el *Manual del Nuevo Funcionario Público*, que estaba acompañado por un breve coloquio introductorio, y después un período inicial de trabajo planeado y supervisado.

El mejor ejemplo del sistema de formación inmediata lo constituye el Asistente Principal, que es reclutado para la Clase Administrativa. El sistema de formación es el siguiente:

- a) Los asistentes principales son puestos a prueba durante dos años, con miras de que este período sea propiamente una etapa de entrenamiento. Una vez realizada esta pasantía, la Junta Central de Exámenes de la Comisión del Servicio Civil aprueba el ingreso, si fue satisfactoria. La ventaja del período

referido, es que la mayoría de los candidatos aprueban y obtienen el nombramiento, en tanto que los carentes de vocación muy pronto descubren que deben ocuparse en otras profesiones;

- b) Una vez ingresados al servicio se integran al departamento en el cual se desempeñarán y que es responsable del planeamiento del período en el cual proseguirá la formación en el trabajo, merced a traslados sistemáticos en las divisiones del departamento. Después de tres meses de labores, se reúne a los candidatos para prepararse dentro del Curso Administrativo Junior, de 15 días lectivos, y que es auspiciado por la Tesorería. Se trataba de un programa muy corto, pero interesante, que integraba a un grupo de unos 20 estudiantes donde se mezclaban los funcionarios que ingresaban por oposición libre limitada, y algunos funcionarios científicos y de otros cuerpos. Como es frecuente en la enseñanza escolarizada en otros países, este curso estaba basado en trabajos y proyectos de seminario donde los participantes se integraban dentro de un diálogo colectivo. Complementariamente se realizaban charlas acerca de una variedad de tópicos referentes al trabajo del Gobierno y visitas a instituciones públicas.

Aunque los funcionarios públicos británicos no han sido tradicionalmente atraídos por las conferencias, las que se celebraban entonces eran realizadas no por los departamentos, sino por el célebre Real Instituto de Administración Pública —del que hablaremos más adelante— y que conseguían nutridas audiencias.

En el Reino Unido el perfeccionamiento es la base del servicio civil. La División de Educación y Adiestramiento de la Tesorería dirigía y coordinaba centralmente la educación continua y se ocupaba de los cursos que no pudieran impartir los departamentos del Gobierno. Uno de ellos, de gran importancia en los años cincuenta, tocaba a principiantes que ingresarían a la Clase Administrativa. Sin embargo, en cada departamento hay un funcionario encargado de los programas de adiestramiento, a cuyo cargo está la iniciación de los funcionarios, la enseñanza tutorial, la rotación en cargos diferentes y las conferencias, así como cursos diversos, educación fuera del servicio, bibliotecas y publicaciones.

La estrategia británica de formación, tal como es perceptible en el caso del Asistente Principal, no parece la más conveniente cuando de perfeccionamiento se trata, pues éste es más necesario cuando no hay escuela profesional de servicio público que prepare a los candidatos a los concursos administrativos; o en su caso, la ofrezca antes de que comience la carrera administrativa.

Capacitación en el servicio

La capacitación en el servicio constituye una tradición es muy distinta a la estrategia francesa, cuyo énfasis es puesto en la formación previa al ingreso a la función pública. En el sistema británico se tiene la convicción de que la formación es eficaz cuando es efectuada una vez que hay una experiencia acumulada; es decir, luego de un cierto período de trabajo en el servicio antes de ingresar al mismo. Se adquiere competencia de desempeño en los cargos donde se ejerce la función solamente a través de la experiencia profesional, pues se trata de la *formación en el puesto de trabajo*.²⁸ Pero la estrategia formativa adoptada es insuficiente, en el país no existe un programa de enseñanza generalizado a todos los funcionarios públicos.

Dos autores no pasan por alto la estrechez de ese programa de formación:

... es un experimento muy limitado si se compara con el período intensivo de dos años de la *Ecole Nationale d'Administration* francesa para candidatos recién ingresados similares. Las autoridades se han resistido siempre a aceptar las propuestas para una escuela de personal del servicio civil, basándose en que ello tendería a aumentar el aislamiento del servicio frente al resto de la vida nacional. De todas formas el *Junior Administrative Course* representa un resquebrajamiento de la tradición de introducción formal en el cuerpo principalmente responsable de la coordinación en el servicio, tradición del 'nada o te ahogarás', que tuvo su valor en una época en la que el ritmo era más lento y la administración menos compleja.²⁹

En lugar de una escuela profesional de servicio público que constituiría un modo de aislar al servidor civil de la sociedad, en el entender de la idiosincrasia británica, se optó por una educación general y el uso de un plantel privado: la Tesorería enviaba anualmente una treintena de funcionarios al Colegio del Personal Administrativo (*Administrative Staff College*) de Henley, cuya norma académica es ofrecer educación general, no una preparación especial en técnicas administrativas.³⁰

²⁸ Debbauch, *op. cit.*, p. 362.

²⁹ *Ibid.*, p. 174.

³⁰ *Ibid.*, pp. 178-179.

Sin embargo, hacia mediados de la década de los años sesenta, se había estirado del todo la educación general y se reconocía la importancia de otro tipo de conocimientos generales, pero basados en disciplinas sociales, tales como la economía política y las ciencias sociales, consideradas como esenciales en la configuración organizativa de varios departamentos. Incluso existía una fuerte presión sobre la Tesorería para que, sin dejar de apoyar la educación general, reconociera como importante para el trabajo en los departamentos el tipo de educación general sobre del mundo contemporáneo que se ofrecía en las universidades. Se presionaba, pues, para que la formación de los servidores civiles contuviera materias de economía, ciencia política, sociología, administración pública y administración social.

Los autores citados juzgan que la enseñanza de estas asignaturas tendría importancia en la estructura del servicio civil, aunque la tradición haya sido, y sea, que el servidor público haya estudiado letras clásicas, matemáticas, inglés o lenguas modernas. Lo que importa, en última instancia, es que tenga la suficiente habilidad para adquirir muy pronto todo el conocimiento necesario para su desempeño. Los graduados en ciencias sociales tendrían, al menos, una oportunidad igual cuando presentaran los exámenes de las Clases Administrativa y Ejecutiva, pero no sería peor.

Tampoco se mantendría inmaculada la tradición opuesta al establecimiento de una escuela para funcionarios, pues el panorama lleno de deficiencias mostrado por el Informe Fulton solamente estaba haciendo patente que, como el retrato de Dorian Grey, el servicio civil había envejecido.

Colegio del Servicio Civil

El Gobierno británico ha seguido inveteradamente su tradición formativa funcional, pero ha tomado nota, al menos de manera limitada, de las necesidades de preparación escolarizada. Tal fue el motivo por el cual fue creado en 1963, en Londres, un centro de Estudios Administrativos que impartió cursos de veinte semanas de duración, en materias tales como economía, estadística, investigación de operaciones y transacciones comerciales. Los cursantes eran los servidores públicos que se estaban desempeñando en su tercer año de servicios en la administración pública, además de quienes eran susceptibles de acceder a un nivel superior. El programa se ofreció en 1970 a ocupantes de mil plazas y en 1972 a todos los funcionarios que eran suscepti-

bles de obtener el cargo de Secretario Adjunto. En este último caso, los servidores públicos disfrutaron de entre nueve a quince semanas de formación teórica, muy distinta al tradicional modo de preparación dentro del grupo.³¹

Hoy en día, la formación del servidor público se percibe en el Reino Unido como un elemento fundamental de la modernización y desarrollo de la administración pública, lo que explica la existencia de una Unidad de Eficiencia en la Oficina del Primer Ministro.³² Con colaboración del Tesoro, el Colegio del Servicio Civil y los departamentos de la administración pública, están modernizando los sistemas de información, gestión y control, cuya base es un programa de formación integrado en la estrategia del propio programa, un Curso de Control Financiero conocido como *MIS Management*. Papel principal cumple al respecto la División de Formación de la Oficina de Gestión y Personal, que es una entidad subordinada directamente al Gabinete del Primer Ministro. Sus responsabilidades más importantes son:

Determinar las consecuencias o necesidades de formación derivadas de los planes desarrollados por el *Cabinet Office* y el *Tesoro*;

Coordinar la política de formación de los departamentos con el Colegio del Servicio Civil y otras instituciones encargadas de impartir la formación, así como estimular la realización de actividades de formación;

Investigar, evaluar y desarrollar la organización de la formación y sus métodos pedagógicos.³³

Finalmente, existe un grupo de funcionarios públicos de enlace, procedentes de otros departamentos de la administración pública, comisionados en la División de Formación para coordinarla con sus Ministerios de adscripción. Uno de los saldos favorables de su trabajo es su capacitación en materia de formación en términos de los puestos que en el futuro pueda ocupar.

Pero el paso más significativo en este sentido, fue dado como un efecto de las acertadas críticas del Informe Fulton, creándose en 1969 el Colegio del Servicio Civil (*Civil Service College*). Su objeto es brindar una formación útil al funcionario público y extender el reclutamiento de altos funcionarios dentro

³¹ *Ibid.*

³² Haro Bélchez, Guillermo. "La Formación de Directivos". *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, 1995, pp. 171-174.

³³ *Ibid.*

de nuevos sistemas, así como ser un lazo entre la administración pública y el sector privado, cuyo vínculo principal es el servicio civil mismo.

El Colegio realiza tres funciones básicas: enseñanza, esencialmente de las técnicas de la administración y dirección; perfeccionamiento para los altos funcionarios en servicio; e investigación en la ciencia administrativa. El Colegio cuenta con tres *campus*: Londres, Edimburgo y Sunningdale Park.

Es un organismo autónomo situado en el seno de la Oficina de Gestión de Personal del *Cabinet Office*. Su estructura interior está integrada por seis divisiones: Gestión Económico-financiera; Gestión y Formación, Política y Administración; Estadística e Investigación Operativa y Sistemas. Cada una de ellas goza de gran autonomía para el desarrollo de sus tareas.³⁴

Tal como es apreciable, el Colegio del Servicio Civil ha tendido a constituirse en un foco de interés mayor dentro de los procesos de formación en el Reino Unido. Aunque continúa casi inmaculada la tradición formativa dentro del grupo, hay que destacar el prestigio que está adquiriendo el Colegio, del que debemos destacar sus programas de formación que se pueden clasificar de la siguiente manera: enseñanza dirigida particularmente a funcionarios públicos de alto nivel, que recientemente ingresaron al servicio para ofrecerles un panorama de las actividades del Gobierno donde se desempeñarán; enseñanza dentro del servicio, destinada a mejorar el ejercicio de las funciones actuales y desarrollar capacidades en diversos campos de actividad; enseñanza para la promoción, cuya orientación es la preparación del personal público para el desempeño de puestos más elevados; y enseñanza de capacitadores, es decir, preparación destinada a los funcionarios públicos que realizan actividades de enseñanza en los departamentos de la administración pública.

Finalmente, no está de más que reseñemos brevemente los cursos de capacitación. Hay que señalar que estrictamente hablando, el Colegio del Servicio Civil no forma sino que capacita, pues sus cursos son extraordinariamente cortos. Ellos se ofrecen con duraciones que cubren de 3 a 5 días lectivos, si bien se imparten varias veces durante el año y sus principales beneficiarios son altos funcionarios del servicio civil.³⁵ Igualmente, su contenido es harto especializado, tal como es observable en la siguiente lista: Liderazgo Estratégico; Gerencia de Información en el servicio civil; Consulta y Negociación;

³⁴ *Ibid*, p. 174.

³⁵ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. 1, Caracas. 1990, pp. 130-131.

Medición de Desempeño; Dirección en el Gobierno; y Planeación Estratégica para Sistemas de Información.

Además, dicta numerosos cursos dirigidos a los administradores medios y superiores en materias tales como administración financiera, técnicas administrativas, sistemas gerenciales e informática, y *Policies* públicas.

Dentro de la tradición británica de formación del servicio público destaca, de manera principal, el Colegio del Personal Administrativo. Como se trata de una institución privada de enseñanza de carácter no lucrativo que ofrece servicios tanto a funcionarios públicos como privados, la trataremos en un capítulo posterior.