

EL PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

85.088.6

Por JULIAN CARRASCO BELINCHÓN

En este tema analiza su autor las causas que hacen inaplazable el perfeccionamiento de los funcionarios públicos, los métodos que pueden utilizarse según las experiencias de otros países y de la administración privada, y, por último, el órgano a quien incumbe asumir esta tarea.

I. INTRODUCCIÓN

Hasta la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado el adiestramiento de los funcionarios públicos no había merecido atención especial en nuestra Patria, salvo casos aislados, entre los que ocupa un primer lugar la labor de perfeccionamiento llevada a cabo por la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos.

A partir de ese momento, y dentro de la política de mejora de la Administración, el adiestramiento es objeto de una mayor atención, que se manifiesta con:

- La creación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, por Orden de 22 de septiembre de 1958.
- La intensa actuación de éste en su primer año de existencia.
- Su configuración más precisa por el Decreto de 9 de julio de 1959.
- El Decreto de 8 de octubre de 1959, por el que se atribuye a a dicho Centro el perfeccionamiento de los funcionarios del Cuerpo Técnico de Gobernación.

1. *Finalidad del perfeccionamiento.*

Los fines concretos que con el perfeccionamiento se persiguen son, entre otros, los siguientes:

- Incrementar los conocimientos del personal.
- Desarrollar sus capacidades innatas y adquiridas.
- Elevar su espíritu de colaboración con el organismo.

- Reducir los gastos.
- Mejorar el funcionamiento de los servicios.

En definitiva, el perfeccionamiento aspira a incrementar el rendimiento y la eficacia de los funcionarios, como se declara en el inciso final del artículo 1.º del Decreto de 9 de julio de 1959.

2. *Necesidad actual de perfeccionamiento.*

La apremiante necesidad de perfeccionamiento de los funcionarios públicos ha sido producida por las siguientes causas:

Tecnológicas.—El rápido progreso técnico en materia de procedimientos y sistemas de trabajo.

Económicas.—La Administración pública se ve obligada a incrementar su actividad, y, sin embargo, el exceso de cargas que pesan sobre la sociedad impiden el consiguiente aumento de los presupuestos de gastos.

Humanas.—Debe atenderse primordialmente a la condición humana del personal, teniendo en cuenta sus virtudes, inquietudes, etc., y facilitando a cada persona el desarrollo de sus posibilidades.

3. *Dificultades que se oponen al perfeccionamiento.*

Todo plan de perfeccionamiento lleva implícito un cambio en el funcionamiento de la organización de que se trata, y, como todo cambio, ha de vencer una serie de resistencias: unas innatas y otras provocadas.

Con respecto a las primeras, hay que destacar la falta de sincera colaboración que a veces se presenta en algunos niveles jerárquicos superiores y por ciertos funcionarios veteranos. Aquéllos, por estimar que el perfeccionamiento es innecesario; éstos, porque pugna con su mentalidad apegada a la rutina y al mínimo esfuerzo.

Las resistencias que se advierten en determinados niveles jerárquicos se suelen fundar en los resultados poco felices conseguidos en experiencias anteriores, debidos, no a los defectos del perfeccionamiento en sí, sino a la forma desafortunada en que a veces se lleva a la práctica: desacierto en los temas desarrollados, deficientes instructores, inoportuno momento de celebración, desinterés en los participantes y carencia de estímulos individuales.

II. MÉTODOS DE PERFECCIONAMIENTO.

1. *Cursos de perfeccionamiento.*

El curso de perfeccionamiento exige diversas actividades de preparación y ejecución, entre las que podemos destacar las siguientes:

- Fijación de los fines perseguidos.
- Estimación de los recursos precisos.
- Aprobación del curso por la superioridad.
- Programación del desarrollo.
- Cuestionarios y plan de explicaciones.
- Organización de actividades complementarias.
- Material a emplear.
- Locales y servicios a utilizar.
- Duración.
- Selección y capacitación de instructores.
- Experimentación del curso.

a) *Condiciones que debe reunir el instructor de perfeccionamiento.*

Podemos subdividirlas en dos grandes apartados:

— *Cualidades personales:*

- Inteligencia, habilidad para captar rápidamente las situaciones, espíritu constructivo, objetividad, aptitud para comunicar nuevas ideas, simpatía y voluntad de trabajo.

— *Condiciones profesionales:*

- Conocimiento profundo de la estructura, funcionamiento y servicios de la Administración, y en especial de la materia objeto del curso, y conocimientos pedagógicos.

b) *Directrices a las que debe someter su actuación el instructor.*

Las principales que se propugnan son las siguientes:

a') *En relación consigo mismo:*

- Prescindir de conceptos y términos excesivamente técnicos y especializados.
- Ser persuasivo en vez de autoritario.
- Reconocer y superar los obstáculos que se puedan presentar en el desarrollo del curso.

b') *En relación con los alumnos:*

- Dirigir la atención a los alumnos y a sus respuestas más que a sí mismo.
- Crear y sostener el interés del alumno y asegurar la participación del alumnado.
- Hacer que los alumnos sigan con interés la adaptación y el uso de conocimientos, habilidades y nuevos puntos de vista.

c') *En cuanto a la enseñanza:*

- Darse cuenta de que enseñar es algo más que la simple exposición de ideas.
- Dedicar el tiempo necesario a la preparación de las explicaciones.
- Organizar los temas lógicamente y psicológicamente.
- Hacer la enseñanza práctica.
- Tener entusiasmo por lo que se enseña y por la labor de enseñanza en general.

c) *Duración de cada sesión de perfeccionamiento.*—La duración óptima depende de los siguientes factores:

- *El instructor.*—Si el profesor es experto y competente, la sesión puede prolongarse más que si es dirigida por instructor poco preparado, que provoca pronto el cansancio de los oyentes.
- *El tema.*—Si tiene un valor práctico, directo e inmediato, para los participantes, la sesión puede durar más, pues éstos se sienten vinculados a la discusión.
- *El método de enseñanza.*—Si se sigue un procedimiento en el que se da participación a los asistentes, puede prolongarse más que en las sesiones en las que se los reduce a un papel meramente pasivo y receptor.
- *Las condiciones físicas del local.*—Si concurren adecuadas condiciones que hagan sentirse cómodos a los participantes, entonces se puede prolongar más que si se encuentran molestos y deseando salir del local.

De todas formas, aun concurriendo todas las circunstancias indi-

cadadas en su grado más satisfactorio, la sesión no debe prolongarse más de dos horas, con un pequeño intervalo en la segunda mitad.

2. *Métodos específicos de perfeccionamiento.*

De los distintos procedimientos que se emplean en las empresas privadas, destacamos los tres siguientes, por ser susceptibles de una aplicación más adecuada en los servicios de la Administración pública.

A) *Método de rotación.*—Consiste en el paso sistemático de los funcionarios de un cargo a otro, con el propósito de desarrollar sus conocimientos, habilidades y experiencia.

Entre las *ventajas* que ofrece este método pueden señalarse las siguientes:

- Ensancha las perspectivas de los funcionarios, enfrentándolos a diferentes problemas, funciones y compañeros.
- Adiestra a los empleados, permitiéndoles desenvolverse en diversas circunstancias.
- Proporciona nuevas oportunidades a los funcionarios.
- Mejora los servicios al ponerlos en manos de nuevos hombres, con ideas y habilidades distintas.
- Cubre las necesidades de personas hábiles y capacitadas que están preparadas para la promoción en ocasiones en que no existen vacantes apropiadas.
- Proporciona mayor flexibilidad a los servicios.
- Permite a los funcionarios descubrir el campo en el que se desenvuelven mejor, y evitar el error de creer que un hombre que se desenvuelve mal en un cargo no puede desempeñar otro bien, y, por el contrario, que quien cumple bien en una labor determinada cumplirá igualmente en otra distinta.

Los principales *inconvenientes* que presenta son:

- Altera la continuidad en los servicios.
- Origina los conocidos problemas que engendra todo cambio, en especial los de orden social y humano.
- Demanda colaboración de los afectados, que deben comprender el significado de la variación.

- También requiere cooperación de los subordinados para aceptar, conscientemente, la sustitución periódica de sus jefes.

Es evidente que dentro de toda unidad administrativa existen múltiples posibilidades de rotación en los puestos de trabajo, en todos los niveles jerárquicos, siempre que se tengan en cuenta las limitaciones enunciadas y se adopten las oportunas medidas para contrarrestarlas.

B) *Método del estudio de casos.*—Consiste en la discusión común de casos concretos dados a conocer mediante un informe escrito en el que consten todas las circunstancias precisas para poder emitir juicio, así como también de las decisiones que se adoptaron y las consecuencias que se provocaron.

Las principales *ventajas* del estudio de casos como método de perfeccionamiento son las siguientes:

- Favorece el desarrollo de conocimientos por medio del análisis y la discusión.
- Induce a cada participante a examinar los conocimientos y aptitudes de los individuos en situaciones reales, para así analizar e interpretar dicha conducta.
- Enseña a hacer generalizaciones que después guiarán los propios actos y decisiones futuras.
- Mejora la capacidad para delimitar y resolver problemas en situaciones complejas.
- Limita el exceso de confianza en sí mismos de los participantes al someter sus ideas a la crítica de los restantes concurrentes.
- Impone criterios de carácter general frente a las concepciones fragmentarias de cada individuo.

Los más importantes *inconvenientes* de este método radican en las condiciones que deben reunir los concurrentes:

- Capacidad de análisis.
- Comprensión para las opiniones de los demás.
- Buena disposición para aceptar las críticas a las opiniones propias.
- Voluntad constructiva.

La presencia de estas cualidades en todos los concurrentes no es frecuente, de aquí los problemas que suelen suscitarse en la aplicación de este método, tan interesante.

El estudio de casos no admite una generalización tan grande como el método de rotación; sin embargo, puede aplicarse a grupos de funcionarios especializados.

C) *Método del coloquio.*—Consiste en la discusión en común de los temas que se trata de divulgar para conseguir que todos los asistentes participen en la elaboración de conclusiones, y de esta forma las acepten más fácilmente.

Las principales *ventajas* que ofrece este sistema son:

- Fomenta la cooperación entre los participantes.
- Estimula su iniciativa.
- Agudiza su ingenio.
- Permite detectar defectos en el funcionamiento de los servicios.
- Fomenta el respeto a las opiniones ajenas.
- Facilita el conocimiento de experiencias ajenas en casos similares.

Este método requiere un director del coloquio que reúna condiciones especiales para conducirlo con acierto y obtener resultados satisfactorios, entre ellas cabe resaltar las siguientes:

- Conocer el objetivo concreto perseguido, la problemática del tema y las condiciones de los participantes.
- Saber fomentar la participación constructiva de los asistentes.
- Dominar la técnica de conducción de reuniones.

III. ORGANO DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL

El órgano que tenga atribuída la tarea del perfeccionamiento debe realizar las funciones siguientes:

- De investigación.
- De programación.
- De ejecución.
- De control.
- De asesoramiento.

a) *Funciones de investigación:*

- Determinación de las necesidades de perfeccionamiento mediante la información obtenida en exámenes, encuestas, estudios de errores, observaciones directas y análisis de resultados.
- Fijación de criterios valorativos para decidir quiénes son los que precisan aprender nuevas técnicas o procedimientos de trabajo.
- Resolución de cuáles son las técnicas o procedimientos que deben ser enseñados.
- Análisis de trabajo.

b) *Funciones de programación:*

- Formación de planes generales de perfeccionamiento.
- Preparación de cursos de perfeccionamiento para jefes superiores, mandos intermedios y para funcionarios en general.
- Selección y capacitación de instructores y ayudantes.
- Preparación de los elementos materiales necesarios para llevar a cabo los distintos programas.

c) *Funciones de ejecución.*—Realización de los distintos cursos y planes de perfeccionamiento previstos, todos los cuales tendrán como denominador común el tender a:

- Facilitar conocimientos.
- Desarrollar habilidades.
- Posibilitar la aplicación de lo aprendido.

d) *Funciones de control.*—Las principales son:

- Fiscalización de los asistentes a cada curso.
- Evaluación de los resultados conseguidos en cada uno de éstos.

e) *Funciones de asesoramiento:*

- En cuanto a la selección de personal, a la promoción del mismo y a los cambios a introducir en la política de personal.