

**LA FORMACION
DE LOS
FUNCIONARIOS
EN NORUEGA**
35.088.6(481)

Resume esta crónica el informe de la Comisión para el estudio de los problemas de formación de funcionarios presentado al Ministerio de Hacienda de Noruega en 1958.

El 6 de enero de 1956 fué nombrada en Noruega una Comisión para el estudio de los problemas de la formación de los funcionarios. Dicha Comisión estuvo integrada por funcionarios administrativos y técnicos y Profesores universitarios. Secretario de la misma fué el Subdirector de la Dirección General de Racionalización del Departamento de Hacienda.

La resolución del Príncipe Regente, que nombraba la Comisión, señalaba el triple cometido de la misma:

- Estudio de las funciones y tareas de los distintos cargos y de los conocimientos precisos para su desempeño.
- Proponer una acción estatal en materia de formación y concretar sus directrices.
- Calcular los costes de dicha acción estatal.

El 30 de junio de 1958 presentó la Comisión su informe ante el Departamento de Hacienda.

**1. LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS Y LA FORMACIÓN
DE LOS FUNCIONARIOS.**

Tras un examen de las diversas instituciones extranjeras de formación de funcionarios y de una somera descripción de la situación general de los países escandinavos al respecto, dominados todavía fundamentalmente por la formación jurídica, procede el informe a un estudio minucioso del sistema noruego.

El informe señala que de los funcionarios propiamente burocráticos o administrativos generales, un 26 por 100 del total carecen de toda formación superior, disminuyendo esta proporción a medida que se asciende en las escalas salariales.

La proporción de graduados universitarios al servicio de la Administración es la siguiente:

	Totales	Al servicio del Estado	Porcentaje relativo
Juristas	4.856	1.575	32
Economistas sociales	505	265	52,5
Ingenieros	3.956	812	21
Economistas civiles	853	97	11,3

Procede a continuación el informe a analizar los distintos tipos de formación previa al ingreso en la Administración existentes en Noruega, es decir, los ámbitos docentes de que proceden los funcionarios, que son los siguientes:

- a) Estudios de Derecho.
- b) Economía social.
- c) Diploma de la Escuela Superior de Comercio de Noruega (corresponde a los estudios de Economía de la Empresa, Administración económica, Geografía económica, Derecho, Historia económica).
- d) Estudios del grado de *Magister* en Ciencia Política.
- e) Diploma de la Escuela Superior Técnica de Noruega (profesiones técnicas).
- f) Escuela Superior de Agricultura de Noruega.
- g) Estudios de Filología (para cargos de Bibliotecario, Archivero, Conservador y cargos generales ministeriales).
- h) Estudios de Psicología.
- i) Estudios de Secretariado, Comercio, estudios medios (categorías burocráticas inferiores).

2. LAS INSTITUCIONES DE PERFECCIONAMIENTO.

También existen organismos dedicados al perfeccionamiento o formación posterior al ingreso en la Administración pública. Aparte de los cursos de formación de funcionarios del servicio exterior y de funcionarios civiles de la Administración militar, es de destacar la labor de la Dirección General de Racionalización del Departamento de Hacienda. Ya en 1948, primer año de existencia de la Dirección General, organizó cursos de racionalización y dirección del trabajo para funcionarios que la Dirección consideraba interesantes como posibles colaboradores.

En colaboración con la Corporación Municipal de Oslo, organiza reuniones de estudios de tres semanas en régimen de internado para altos funcionarios. Las materias objeto de los mismos son las siguientes:

- Planificación.
- Organización.
- Dirección del trabajo.
- Administración de personal.
- Control.
- Simplificación del trabajo.

En el año fiscal 1957-58, organizó un curso especial en Kristiansand para funcionarios centrales y locales.

Los cursos más importantes se refieren a la técnica burocrática en general: simplificación del trabajo, medios auxiliares de oficina, administración de impresos, administración de archivos. También ha organizado la Dirección cursos sobre relaciones humanas, simplificación del trabajo, instrucción, dirección de reuniones.

3. LA DETERMINACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

La Comisión decidió consultar a los distintos organismos de la Administración, mediante circular, sobre la procedencia de unas actividades de formación y perfeccionamiento a cargo del Estado.

De esta consulta resultó una unanimidad general en favor de tales actividades. Se sugirió la cooperación con el Parlamento. Algunos organismos propusieron la creación de Escuelas de Administración, mientras otros prefirieron la introducción de disciplinas especializadas en los estudios existentes, o de cursos especiales. Muchas de las respuestas coincidieron en proponer una formación más adecuada del personal de oficina, en relación con el manejo de las modernas máquinas, el mejor uso del material impreso, etc. Igualmente, los distintos organismos administrativos técnicos convinieron en la necesidad de mejorar la formación administrativa del personal técnico.

Sentada, pues, la necesidad de mejorar la formación, la Comisión decidió hacer una descripción de funciones como punto de partida para sus propuestas concretas.

En la Administración noruega existen sólo en muy escasa medida normas de trabajo referidas a los distintos puestos. Por ello, esta cuestión de la determinación y valoración de los puestos de trabajo había sido ya objeto de atención anteriormente por la Comisión de Salarios de 1946. Se acepte o no la idea de la fundamental importancia de la clasificación en la adminis-

tracción de personal, es indudable, cuando menos, la estrecha relación existente entre la misma y los problemas básicos de esta última, como la selección, la formación y la retribución. No podrá atenderse debidamente a la formación de los funcionarios si no están determinadas claramente las tareas que van a desempeñar, si no se sabe para qué se los forma. Si bien la determinación de puestos del informe es rudimentaria, dada su vinculación al problema concreto de la formación a exigir, no deja de ofrecer interés.

La Comisión de Salarios de 1946 realizó un primer intento de determinación de puestos en función del tipo y extensión de trabajo y de la responsabilidad respectiva. Propuso la creación de un fichero de puestos con expresión de la formación previa necesaria como punto de partida.

La Comisión de Formación, nombrada en 1956, juzgó que lo más adecuado para la realización de su cometido era, sin duda, a partir de las escasas normas de trabajo existentes y del informe de la Comisión de Salarios. Basándose en estos materiales hizo una clasificación general de los funcionarios técnico-administrativos en tres grupos:

- A) Grupo directivo: Jefes de Sección y otros altos funcionarios.
- B) Grupo técnico administrativo: Secretarios, asesores y cargos correspondientes.
- C) Grupo ejecutivo y auxiliar: Funcionarios ocupados esencialmente en trabajos de oficina.

Aparte de determinadas exigencias de tipo general, como sentido de la responsabilidad, capacidad de discernimiento, etc., comunes a todos los puestos de trabajo de la Administración, la Comisión señaló las exigencias que, en función de las tareas desempeñadas, corresponden a cada uno de los tres cuerpos mencionados.

Examinemos primero los cargos técnicos-administrativos; el trabajo de los mismos consiste esencialmente en despachar asuntos de carácter diverso y formular una propuesta fundada de solución al mismo. Son estos puestos, que llevan la denominación genérica de *saksbehandler*, equivalentes a los de Oficiales y Jefes de Administración.

Este trabajo es de una diversidad extraordinaria, por cuanto que los asuntos pueden consistir en problemas jurídicos, de organización, etc., y tener por objeto ámbito muy diferentes: alimentación, pesca, agricultura, comercio. En cada Departamento la índole de los problemas varía: en los de Comercio, Asuntos Locales, Hacienda, Precios y Salarios, por ejemplo, los problemas son de índole predominantemente económica. En todo caso, los problemas de Derecho administrativo constituyen un porcentaje mínimo en cualquier Departamento.

Dentro de la esfera administrativa, propiamente dicha, distingue la Comisión cuatro especialidades distintas:

- Administración de personal.
- Administración presupuestaria y contable (planificación y control económico).
- Administración burocrática interna, como organización del trabajo de oficina, de archivo (de especial importancia todo ello en la Administración central).
- Problemas de organización, especialización, delegación y métodos de trabajo.

El informe propone que para el desempeño de estos puestos se exija la titulación académica superior (jurídica, económica, técnica), pero no considera necesaria la creación de una Escuela de Administración pública semejante a la E. N. A., por estimar que ésta es producto de las específicas características de la Administración francesa. Se pronuncia el informe en favor de unos estudios de Ciencia de la Administración pública semejantes a los de las Escuelas de Administración pública de las Universidades norteamericanas, que abarcarán la totalidad de las disciplinas requeridas (O. y M., técnica de archivos, de oficinas, mecanización, etc.).

El grupo directivo (*ledere*) es el que realiza funciones administrativas en sentido propio, o sea según el ya clásico esquema de Fayol: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar el ámbito concreto de que responden. El informe estima que sus funciones pueden realmente reducirse a tal esquema y aconseja que la formación de estos funcionarios se oriente en tal sentido, concretándose en cursos especializados en régimen de internado y reuniones técnicas regionales, principalmente.

También sugiere una intensificación de las actividades de formación en el grupo ejecutivo y auxiliar en sus tareas técnicas propias y en el mejoramiento de las mismas (mecanografía, archivos, manejo del correo, simplificación del trabajo, organización elemental de oficinas, introducción a la Administración pública noruega).

4. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN.

La acción del Estado debería concretarse, según el Informe, en lo siguiente:

a) Creación en las Universidades de un Examen de Estado (en España diríamos Licenciatura) en Ciencias Administrativas. Sus estudios comprenderían las diversas cuestiones de la Ciencia de la Administración. Comprendería, a semejanza de otras Licenciaturas noruegas, dos secciones a cursar y aprobar

sucesivamente: una primera parte en las Facultades de Derecho, y otra económico-administrativa.

b) Hacer posible que los estudiantes que deseen ingresar en su día en la Administración trabajen en organismos de la misma durante sus estudios. Finalidad de ello es, principalmente, permitirles familiarizarse con el trabajo propio de la Administración, concretando la vocación y orientando así más adecuadamente sus estudios. Ya en la actualidad vienen prestando tales servicios los estudiantes, principalmente en cargos de carácter auxiliar y ejecutivo.

La Comisión propone hacer extensiva esta práctica a los puestos técnico-administrativos, concretándola en sustituciones en periodos de vacaciones, etc.

Por otra parte, dado que la Licenciatura administrativa propuesta exige la realización de determinados trabajos de seminario sobre el funcionamiento y problemas de los órganos públicos, convendría que los estudiantes de la misma tuvieran acceso a dichos órganos. Ello sería aconsejable igualmente para los Estudiantes de Ciencia política.

Dentro de este orden de cuestiones, la Comisión recomienda además lo siguiente :

a) Intensificar la información acerca de la Administración noruega para los funcionarios de nuevo ingreso. Para ello deberían organizarse cursos breves, de un total de 150 horas entre lecciones teóricas, trabajos, visitas, discusión en grupo de los trabajos.

b) Redacción de manuales de trabajo que contengan normas referentes a jornada de trabajo, seguros, vacaciones, beneficios sociales, etc., para los distintos organismos e instituciones.

c) Establecimiento de un período inicial de formación en el servicio para los funcionarios de nuevo ingreso.

Y en cuanto al perfeccionamiento posterior, estima conveniente la organización de cursos de especialización, así como un aumento de la experiencia mediante una rotación de cargos, mayores facilidades de acceso a la bibliografía científica, contacto con la empresa privada y la industria, estudios en el extranjero, etc.

5. VALORACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE PERFECCIONAMIENTO.

Para estimular el interés en la formación y el perfeccionamiento, sugiere la Comisión que los distintos grados y tipos de la misma sean computados a efectos de ascenso y de aumentos de salario. Igualmente propone la concesión de becas de estudio en el país o en el extranjero.

6. RECOMENDACIONES DE ORDEN ESTRUCTURAL.

En el plano orgánico, las propuestas de la Comisión se concretan en la creación de un Consejo Central de Formación, dentro del marco del Departamento de Hacienda.

Este Consejo estaría formado por un Presidente, un Vicepresidente y cinco miembros nombrados por el Rey por tres años. Algunos de estos miembros representarían a las corporaciones y asociaciones de funcionarios, y otros serían personas de especial vocación o experiencia docente.

El Consejo trabajaría en estrecha relación con la Dirección General de Personal y contaría con una oficina técnica administrativa y asesora. Su actuación comprendería la organización de cursos de formación, la formulación de la política de formación, la coordinación de la misma, la aprobación y el control de programas especiales, la organización de la antes aludida rotación de cargos, etc.

7. PROBLEMA DEL COSTE.

Finaliza el informe con una estimación del coste que esta acción estatal comportaría dentro del presupuesto general del Estado.

Dicha estimación comprende el Consejo Central de Formación, su oficina administrativa y asesora (salarios, locales, etc.), los cursos, las enseñanzas especiales en los establecimientos docentes ya existentes y las becas de estudio, ascendiendo a un total de 405.000 coronas.—M. H.