

PROBLEMAS CONTEMPORANEOS DE LA SELECCION Y FORMACION DE FUNCIONARIOS

35.082.32 : 35.088.6

Resume la presente nota informativa un artículo de A. MOLLITOR, aparecido en la *Revue Internationale des Sciences Sociales* (volumen XII, núm. 3, 1960).

I. Introducción

Actualmente se asiste a una renovación de la problemática de la función pública. Los problemas de selección y formación de funcionarios han revestido siempre una importancia capital para el buen funcionamiento de la Administración pública, y en la actualidad el progreso técnico y otros factores han aumentado esta importancia.

— *En el nivel directivo.*— La expansión de las funciones del Estado impone una creciente intervención del técnico, del especialista, que debe estar preparado para el desempeño de su misión. También las funciones no especializadas de alta dirección y coordinación, situadas en el vértice de la pirámide administrativa, exigen cualidades especiales.

— *En el nivel ejecutivo.*— El progreso técnico (mecanización automatización) permitirá reducir el número de empleados ocupados en ciertos trabajos. Pero el personal encargado del manejo y la conservación de las máquinas deberá tener una preparación especial.

Sin embargo, el estudio no puede limitarse a los países más desarrollados.

Los años transcurridos del siglo xx se han caracterizado por el acceso a la independencia de un gran número de países que anteriormente vivían bajo un régimen colonial, y por la transformación económica y técnica de otras muchas naciones ya independientes pero que habían conservado estructuras arcaicas. En estos países se trata de pasar de un sistema de función pública pre-burocrática a un régimen moderno propio de un Estado contemporáneo. Se hace preciso reemplazar el aparato administrativo colonial por cuerpos de funcionarios del país, o, en aquellos casos en que tales cuerpos ya existían, proporcionarles la formación necesaria para el desempeño de sus nuevas funciones. En este empeño, las naciones subdesarrolladas deben contar con el concurso, por medio de la asistencia técnica administrativa, de los países más adelantados.

Además, modernamente, ha surgido la función pública internacional integrada por el personal que, con estatutos distintos, se halla al servicio de las instituciones internacionales y supranacionales. La selección y la formación de estos funcionarios han de-

terminado la creación por las Naciones Unidas del «Comité Consultivo de la Función Pública Internacional», y la aparición del grupo de trabajo de la función pública europea instituido por el Consejo de Europa y las organizaciones europeas.

II. Carrera y selección por méritos

1. *Carrera*.—La diferencia esencial entre la idea de carrera y el sistema llamado «de las posiciones» es que este último considera a la Administración como un conjunto de empleos bien especificados y diferenciados. En principio, la selección es distinta para cada uno de ellos y corresponde a atribuciones precisas. El funcionario es reclutado para un determinado empleo y su paso a otro distinto exigiría, en principio, una nueva selección. Por el contrario, la carrera puede ser definida como la serie de situaciones administrativas en que un funcionario puede encontrarse desde el día en que comienza a desempeñar sus funciones hasta aquel en que abandona definitivamente el servicio del Estado.

El régimen de carrera se aplica en la función pública de la mayoría de los países europeos, en tanto que el sistema de las posiciones fué el característico de los Estados Unidos a lo largo del siglo XIX.

2. *Sistema del mérito*.—Históricamente, el *merit system* se define por oposición a los métodos de selección que concedían preferencia a consideraciones subjetivas vinculadas a intereses particulares del candidato o del grupo político en el poder: concesión de cargos públicos como recompensa (*spoils system*) a los miembros del partido vencedor, ocupación de estos empleos por «hombres de confianza» encargados de la consecución de objetivos partidistas, etc.

En general, el *merit system* inspira cada vez más los principios de organización de la función pública. Sin embargo, a veces existen divergencias considerables entre los principios y la realidad: o bien el *merit system* se aplica efectivamente, pero sólo dentro de un grupo de candidatos vinculados a los círculos dirigentes, o bien las prescripciones reglamentarias se convierten en una fachada formalística, siendo burladas mediante expedientes diversos.

III. Fuentes de reclutamiento

El problema de las fuentes de reclutamiento consiste en la determinación de aquellas categorías de población a las que se recurre en búsqueda de candidatos a la función pública y, en especial, de aquellos que pueden ser llamados a ocupar los puestos directivos.

Desde el punto de vista de los principios, numerosos factores tienden hoy en día a ampliar lo más posible las fuentes de reclutamiento. Pero la aplicación de estos principios conoce en la práctica numerosas limitaciones que los contradicen y hacen de los empleos públicos, o, por lo menos, de los más importantes, «cotos cerrados» reservados a ciertos medios sociales privilegiados.

Una de las causas más importantes de la limitación de la fuente de reclutamiento es el sistema educativo general. En efecto, en muchos casos, para someterse a las pruebas de selección, es condición reglamentaria la posesión de un determinado título. En la medida en que tal tipo de educación esté en función de condiciones de fortuna o rango social, los candidatos que no gozan de tales condiciones quedan indirecta pero automáticamente descartados de los empleos

administrativos, o, por lo menos, de los de categoría superior.

Para ampliar las fuentes de reclutamiento se hace preciso:

— Actuar sobre los factores externos al funcionamiento de los servicios públicos. En el caso de que la posesión de un diploma de enseñanza superior sea objetivamente necesario para el desempeño de cierta función administrativa, el problema se resolverá, no suprimiendo la exigencia de tal título, sino haciendo la enseñanza superior accesible a todos los ciudadanos.

— Adoptar medidas de orden técnico, que dependen de la buena voluntad de los funcionarios superiores. Así, la publicación de vacantes y la realización de las pruebas de selección a intervalos regulares conocidos con suficiente antelación pueden ser elementos importantes en la ampliación de las fuentes de reclutamiento.

IV. Cualidades y aptitudes

Las cualidades y aptitudes exigidas a los funcionarios son de orden diversos:

- a) *Capacidad técnica.*—Es la más fácil de comprobar mediante un sistema de pruebas debidamente organizadas.
- b) *Cualidades generales del Administrador.*—Son más difíciles de apreciar. Implican una apreciación global de la personalidad, para la que la moderna psicología ha puesto a punto pruebas bastante satisfactorias.
- c) *Ética del servicio público.*—Las dificultades son aquí dobles:

— *Dificultad de apreciación.*—El sentido de la función pública y del servicio al Estado de los

funcionarios sólo puede comprobarse a través del ejercicio de las funciones administrativas.

— *Dificultad sustancial.*— Antes de verificar la existencia de cualidades morales en el candidato a ingreso en la función pública es preciso habérselas inculcado. Sólo los países estructurados de antiguo, con varios siglos de vida política organizada detrás de ellos, han conseguido hacer prevalecer en la gestión administrativa normas de moralidad a veces elementales.

Hay que hacer notar que el sistema de carrera favorece el desarrollo de la ética del servicio público. La carrera da lugar a un medio administrativo homogéneo que, pese a sus defectos, sus limitaciones, sus riesgos de egoísmo corporativo, establece una disciplina y es el soporte de valores puestos al servicio de un interés general.

V. Formación específica y perfeccionamiento

a) *Formación.*—Se advierte en este punto una oposición entre los sistemas administrativos que aseguran la formación de los funcionarios por medio de grandes escuelas especializadas organizadas a este fin, y los que no exigen del candidato a la función pública otra formación que una preparación general o humanista. El modelo más acabado del primer sistema es Francia con su Escuela Nacional de Administración, en tanto que Gran Bretaña representa el tipo opuesto.

b) *Perfeccionamiento.*—Es preciso que el funcionario esté a la altura de

las exigencias de su función y que se prepare para el desempeño de las funciones superiores a las que pueda ser llamado. Pero las ideas y los hechos sobre los que trabaja el funcionario evolucionan con más rapidez que el tiempo y, por tanto, corre el peligro de

verse sobrepasado por los acontecimientos, en caso de no mantenerse al nivel de esta evolución. La educación permanente se hace, pues, precisa en todos los grados de la jerarquía administrativa, incluidos los puestos directivos superiores.

LA ASISTENCIA TECNICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

341.4(100-77)

Resumen del trabajo del doctor VIRONÉ publicado por el *Boletín de la Agencia Europea de Productividad* (núm. 35, abril de 1960).

En general, se consideran regiones o países subdesarrollados aquellos cuya población se halla en unas condiciones económicas y sociales claramente inferiores a la de los países que se ha convenido en llamar desarrollados. También se puede calificar a una región o zona de subdesarrollada cuando presenta limitaciones u obstrucciones que imposibilitan la expansión económica y el progreso social.

Ambas definiciones se complementan y contribuyen a una mejor comprensión de los fines y modos de impulsar el desarrollo en estas regiones o países. La primera definición destaca la necesidad de una ayuda exterior (de hecho por parte de los países «desarrollados») en tanto que la segunda obliga a un examen de los factores que limitan el desarrollo y, una vez concretados, a fijar los tipos y las formas que ha de revestir el mismo.

El contraste de esos factores ha puesto de relieve la necesidad de que esa ayuda se lleve a cabo en las regiones o zonas subdesarrolladas mediante inversiones que valoricen los recursos naturales o mediante inver-

siones destinadas a capacitar mejor a los individuos para que posibiliten a la población local para explotar mejor sus recursos. En otras palabras, se ha puesto de manifiesto que solamente con las inversiones clásicas no puede alcanzarse un verdadero desarrollo.

Esa segunda clase de inversiones puede considerarse en conjunto como la tarea de la asistencia técnica.

Tipos de asistencia técnica

Desde que se habla de regiones o zonas subdesarrolladas y de actividades de desarrollo—especialmente a partir de la terminación de la última guerra mundial—, la cooperación internacional ha venido utilizando un determinado tipo de asistencia técnica: misiones de expertos que han sido enviados cerca de los gobiernos o de las autoridades de los países subdesarrollados, quienes mediante encuestas e investigaciones han elevado propuestas para la solución de los problemas y la supresión de las obstrucciones existentes.

Aunque este tipo de asistencia técnica ha desempeñado y desempeña un