



ESTUDIOS

PANORAMA ACTUAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA *

Por JOSE MARIA HERNANDEZ-SAMPELAYO

35.047

SUMARIO: A. Introducción.—B. Principios y directrices.—C. Problemas que plantea la reforma administrativa en el momento actual.

A. Introducción

LAS relaciones entre la Administración del Estado y el orden social vienen determinados por la necesidad de que la Administración se adecue a las realidades y a las exigencias de la propia sociedad y paralelamente se transforme en la medida necesaria para mejor configurar e influir en el progreso social, de acuerdo con los fines de la comunidad política. Administración y sociedad constituyen así sujetos activos de una interrelación constante, cuyas acciones y evoluciones se repercuten mutuamente y de ahí la apa-

* El presente estudio es parte de una conferencia pronunciada por el señor Sampelayo en el acto inaugural del Seminario de la OCDE sobre «La Administración y el Desarrollo» (Alcalá de Henares, 13-25 septiembre 1965).

rición de la reforma administrativa, en los periodos de transformaciones económico-sociales importantes. En Europa se ha sentido la necesidad de la Reforma en la Administración Pública al terminar la segunda guerra mundial, cuando empezaron a modificarse las realidades sociales, se aumentaron las posibilidades técnicas y, sobre todo, apareció la nueva concepción del desarrollo.

A lo largo del último siglo, las estructuras sociales europeas han evolucionado radicalmente. De la sociedad de clases, configurada y dirigida por el liberalismo individualista, se pasó, como consecuencia de los grandes procesos técnico-económicos, a la sociedad de masas. En los últimos años estamos asistiendo al proceso de transformación de una sociedad de masas informe, que está evolucionando hacia una nueva estructura progresivamente organizada que ha venido en denominarse «sociedad pluralista», y que constituye el hecho sociológico más decisivo en los países occidentales. Este nacimiento de la sociedad pluralista e institucional viene acompañado de grandes transformaciones en todos los terrenos. Como dice Méssner (*El Gobierno y la sociedad pluralista*, Madrid, 1962) «esta dinámica de contraposición y equilibrio de grupos, propia de la sociedad pluralista, dirige sustancialmente el proceso social y ha condicionado la evolución de las tácticas de acción transformadora, que han pasado paulatinamente del plano de la revolución al del reformismo concreto y progresivo». Por otro lado, en las sociedades actuales, el punto neurálgico de los objetivos político-sociales ha pasado de los conceptos de libertad y representación a los de eficacia y justicia. Este deseo de mejora y desarrollo, de bienestar material y de promoción, ha obligado a los Estados a desempeñar un papel activo en la vida económica y social, y para ello, es necesario contar como principal protagonista con las Administraciones públicas.

Si bien la reforma administrativa constituye, como acabamos brevemente de ver, un fenómeno común a la mayoría de los países europeos, consecuencia de esa comunidad en la evolución social, técnica y económica, sin embargo, es claro que cada país debe llevar a cabo las modificaciones y cambios de la Administración pública, según sus específicas realidades. Más aún, el hecho de que incluso las técnicas y medidas de reforma sean similares, sobre todo en los aspectos formales, no permite en absoluto la simple reproducción de experiencias llevadas a cabo en otras naciones, sino que obliga a transformarlas y modificarlas en razón de la mentalidad y del grado de evolución económica y social del país en que la Administración tiene que desenvolverse.

B. Principios y directrices

1. EXIGENCIAS DE LA COYUNTURA ACTUAL

En los momentos actuales, la influencia que la adecuada estructura y buen funcionamiento de la Administración tienen de hecho en la consecución de la justicia social, convierten la reforma administrativa en objetivo básico de nuestro tiempo. Como López Rodó ha dicho, nadie está mejor situado que la Administración pública para configurar el orden social. Pero ello no se consigue tan sólo con declaraciones de derechos. Se ha de incrementar el nivel cultural y la productividad, multiplicar la riqueza, garantizar su justa distribución y hacer frente a problemas tales como los de enseñanza, vivienda, seguros sociales y transporte. De ahí, que la reforma administrativa no pueda ser tan sólo «la técnica del rendimiento», o un problema de ingeniería administrativa. La reforma es una acción de la Administración, en la que tienen que estar presentes los objetivos y factores políticos y sociales.

Por otra parte, entre las Administraciones públicas y entre éstas y las empresas privadas existe un sano espíritu de competencia y emulación. La Administración actúa estimulada en su proceso de perfeccionamiento no sólo por imperativos políticos de eficacia y desarrollo de las funciones encomendadas, sino también por el incentivo práctico del máximo rendimiento, transplantado de la esfera privada.

Así, son exigencias concretas de la realidad actual, que imponen la mejora y reordenación de la Administración pública y que le marcan sus directrices: el desarrollo y perfeccionamiento de las técnicas de racionalización del trabajo y de organización; el intervencionismo estatal y la expansión y perfeccionamiento de la gestión empresarial.

2. PRINCIPIOS. ORDENADORES

Muy brevemente, pasamos a glosar algunos de los principios fundamentales que inspiran la reforma administrativa y que son comunes a la mayoría de los países.

2.1. *Sentido empresarial de la Administración*

Durante siglos, la Administración ha actuado como simple brazo del poder del Estado. Aunque los sistemas políticos han introducido

formas de control de la actividad de la Administración por los particulares, no siempre éstos se han interesado, debido a diversas razones, por los problemas públicos y la Administración ha ido creciendo por motivos más vegetativos que funcionales. Esto le ha restado espíritu crítico y la oportunidad de adaptar sus estructuras a las necesidades de cada momento.

El carácter monopolístico de la actuación administrativa contrasta con el de abierta competencia de las empresas privadas. De ahí, que en el seno de éstas se haya ido formando una auténtica ciencia, la de la organización científica del trabajo, entendida como «el espíritu y conjunto de medios que permiten establecer un mayor rendimiento del personal, del material y del capital empleados o invertidos en una empresa, con el mínimo coste y la máxima satisfacción para los dirigentes, el personal y la clientela». (Satet) DA núm. 13.

Poco a poco, las Administraciones han ido incorporándose a esta corriente del máximo rendimiento y satisfacción no sólo porque lo bueno se impone por sí mismo, sino porque las nuevas realidades y la propia sociedad presionaban para que la Administración adoptase estas técnicas, que tuvieron su origen en el sector privado.

No obstante, esta perspectiva empresarial, a pesar de su validez, debe ser aceptada con reservas. No ha de inducir al error de considerar que la Administración es una mera empresa, ya que es consustancial a ella, participar en alguna forma de los poderes del Estado y estar inserta en la comunidad política y a su servicio. En realidad, debería más bien hablarse de actitud gerencial de la Administración, pues en último término, lo que debe incorporarse de la experiencia de las empresas es esa capacidad de gerencia y de ejecución formal, indispensable para actuar con economía, celeridad y eficacia en cualquier organización.

2.2. *Incorporación de la sociedad a las tareas de la Administración*

La sociedad ha influido sobre la Administración, urgiéndola, en cierto modo, a la reforma. Vamos a ver ahora cómo se ha elevado a categoría de principio la incorporación de los administrados a las tareas de la Administración.

Es claro que siempre ha habido relaciones con los particulares, como sujetos pasivos de la actuación administrativa, bajo los conceptos de legitimado o interesado. La novedad del fenómeno reside en que, en la actualidad, tales relaciones se positivan, pasando los

administrados de sujetos pasivos a activos y de meros interesados a colaboradores e incluso—última etapa de la evolución—a participantes en la actividad de la Administración.

Esta participación es necesaria desde el punto de vista de la eficacia, ya que la mayor parte de los programas administrativos sólo pueden realizarse óptimamente con los datos, medios y apoyo que el administrado proporciona. Por ello, la doctrina sostiene que el derecho administrativo ha evolucionado desde un sistema de limitaciones y garantías a un sistema de participación del administrado.

El primer estadio en que se produce la colaboración de los particulares es en el terreno de la información y las comunicaciones recíprocas. A través de este diálogo, el administrado, al tiempo que adquiere un conocimiento exacto de las funciones administrativas y de las razones que las justifican, puede hacer llegar a la Administración sus conocimientos, deseos y opiniones.

Ahora bien, este diálogo inicial puede llegar a ser participación. Y no me refiero, por supuesto, tan sólo a la que se logra a través de los cauces parlamentarios y representativos, sino a la participación directa de cualquier interesado en la actividad administrativa que le afecta. Dicha colaboración activa se impone no sólo como consecuencia de un nuevo y progresivo derecho público subjetivo: el de participación, sino por aplicación del principio de subsidiariedad y por el imperativo técnico-práctico o de lograr una mayor eficacia.

La principal dificultad práctica reside en determinar *a priori* los ámbitos administrativos en que dicha colaboración ha de producirse. Secundariamente habrá que plantearse el método de selección de los participantes. Para fijar ideas es preciso concretar algunos puntos:

1.º La participación más sugestiva es la que ha de producirse en la gestión de los servicios públicos, hasta el punto de que algunos administrativistas han delimitado la noción de esta clase de servicios por la presencia de los administrados en la gestión.

2.º La intervención del administrado en otros ámbitos de la actividad pública ha de plantearse, sobre todo, al nivel de los órganos de elaboración o programación.

3.º En cuanto al sistema de selección del administrado para estas actividades de participación, podrían establecerse varios criterios no incompatibles entre sí. En primer lugar, el del interés respecto a la actividad participada; en segundo lugar, el de la preferencia de los representantes de asociaciones constituidas para la tutela de intereses colectivos; en tercer lugar, el de libre elección por la Administración, que admitiría, por supuesto, excepciones.

2.3. *Equilibrio entre intervencionismo administrativo y espontaneidad social*

Las influencias recíprocas Administración-Sociedad no suelen producirse en igual grado, ya que la misión configuradora y directora de la Administración como gerente del bien común—fin del «welfare-state» de los anglosajones—, y sus posibilidades de expansión, producen frecuentemente rupturas en el equilibrio necesario entre intervencionismo estatal y espontaneidad social.

Para paliar este posible defecto, la acción administrativa debe orientarse especialmente a todos aquellos aspectos que la actividad privada no haya podido atender. Es preciso actualizar y poner al día el principio de subsidiariedad, también por razones de eficacia.

El declive de las técnicas de policía administrativa y la superación de las formas tradicionales de intervencionismo, es consecuencia del advenimiento de una Administración planificadora, que en sus proyectos tiene en cuenta y suma los esfuerzos privados a los públicos. La Administración no es ya un organismo que interfiere la actividad privada, sino una institución que, como hemos visto en el apartado anterior, incorpora a los particulares y que colabora con ellos para alcanzar los objetivos propuestos.

2.4. *Importancia de los aspectos no jurídicos de la Administración*

Es evidente que en la actualidad cualquier reforma de la Administración pública debe plantearse básicamente el problema de los aspectos no jurídicos de la Administración, cuya sistematización ha confirmado lo que algunos llaman «Ciencia de la Administración», y otros «Técnica de la Organización», y cuyo carácter empírico ha favorecido su divulgación, ya que es aplicable por igual a la empresa pública que a la privada.

No es posible dejar de señalar los efectos que dicha ciencia o técnica no jurídica han causado sobre la clásica organización administrativa, sobre todo en Europa. La clasificación tradicional de Administración activa y consultiva está siendo reemplazada por la de «Estado Mayor» y «mando de línea» («staff and line»). Frente a la articulación solemne de «jefe» y el «consejo» del sistema europeo tradicional, con la neta separación entre ambos, surge ahora la estructuración de mecanismos de «asistencia» inmediata, no sólo por cauce de opinión, sino de información y programación. El carácter

informal de los órganos «staff» y su inmediatidad facilitan las decisiones rápidas, potencian al máximo la actividad de la jefatura y convierten en óptimo el sistema.

2.5. *La Administración, instrumento del desarrollo*

Uno de los objetivos primordiales de la Administración es alcanzar la máxima expansión económica y social, favorecer el desarrollo integral, que abarca, además del inmediato incremento de la renta nacional, objetivos sociales y culturales. La realización del desarrollo, su planificación y encauzamiento, exigen una elevada tecnificación en los servicios administrativos y una exacta coordinación entre los distintos organismos públicos y entre éstos y el sector privado. De ahí, que la reforma administrativa sea fundamental para el logro de un desarrollo acelerado y permanente.

Sin perjuicio de que toda la Administración se vea implicada en el proceso de desarrollo económico y social, la especialidad de estas materias y la necesidad de alcanzar un importante grado de coordinación entre los distintos órganos de la Administración central en sus relaciones con el sector privado, ha aconsejado la formación de una Administración diferenciada, la Administración del desarrollo.

2.6. *Generalidad y ámbito de aplicación de la reforma: aspectos orgánicos, procedimentales y de personal.*

A los anteriores hay que añadir un nuevo principio, basado en la unidad de la Administración pública: la necesidad de que la reforma abarque todos los aspectos del actuar administrativo. La reforma administrativa implica un esfuerzo continuado de modificación de los órganos, de su titular, el funcionario, y de revisión permanente de los procedimientos.

Una reforma completa de la Administración pública se plantea y realiza a través de dos cauces fundamentales, el orgánico y el funcional. Y teniendo en cuenta que no hay órgano sin titular, la reforma orgánica deberá atender tanto al aspecto estructural como al personal, es decir, a lo que se denomina «reforma burocrática».

Este aspecto burocrático es sustancial, porque toda medida reformativa falla si no se tiene en cuenta el elemento humano de la gestión administrativa: el funcionario. El es el centro convergente de las tensiones entre Estado y Sociedad y constituye el grupo social

mediante el cual el Estado puede cumplir inmediata y eficazmente sus funciones directivas y organizadoras de la convivencia social. Por ello, no extrañe que no pueda prosperar una reforma administrativa sin un previo espíritu nuevo en la burocracia.

C. Problemas que plantea la reforma administrativa en el momento actual

1. PROBLEMÁTICA GENERAL

1.1 Crear el ambiente propicio

La reforma es ante todo una inquietud que prende en la dirección o mando, y desciende a los niveles subordinados, suscitando en unos y otros adhesiones; de otra forma no puede prosperar.

La reforma comporta cambios sustanciales que con frecuencia perjudican, en el seno de la propia Administración, a intereses de grupo. Estos y quienes se resisten por inercia al cambio, forman actitudes de oposición que son particularmente graves cuando residen o encuentran apoyo en altos niveles de la Administración a los que ha de afectar la reforma.

Si bien las primeras actitudes, las motivadas por el interés de grupo, son difícilmente salvables y sólo hay que esperar a que la evidencia de la revisión se les imponga, las segundas se pueden obviar y convertir en favorables mediante el empleo de las distintas técnicas de creación de relaciones humanas y públicas.

Tanto o más importante que el logro de un clima favorable en los distintos niveles de la Administración, lo es el apoyo de la reforma por la opinión pública. Dicho apoyo se producirá si la Administración se abre y si cuenta con la adhesión de los administrados, poniendo en marcha una adecuada política de diálogo y colaboración.

Por otra parte, entre los sistemas y administraciones europeas se produce hoy una importante comunicación de problemas y experiencias que contribuye a la creación de un ambiente propicio para la reforma administrativa de cada país en concreto. Los trabajos actuales de la Conferencia Gubernamental para la Función Pública Europea, encargada de elaborar un estatuto-tipo para los diferentes organismos, constituye un paso importante en este camino.

1.2 Necesidad de una normativa adecuada

La reforma administrativa, cuya generalidad implica que sea seguida y actuada por todos los órganos, precisa de unas normas idóneas en que basarse. En ocasiones podría ser interesante disponer de una norma previa que determine *in genere* los fines que ha de perseguir dicha reforma y los principios cardinales de la misma. Más tarde las normas de desarrollo establecerán los fines parciales en cada uno de los aspectos: orgánico, funcional y personal.

Por otra parte, al considerar la problemática de los aspectos normativos de la reforma no se puede dejar de apuntar la necesidad de que, sin perjuicio de mantener el principio de reserva de ley para materias que lo aconsejen, se arbitre y disponga de un sistema lo suficientemente ágil para adaptarse a las necesidades que plantea todo proceso de reordenación.

Esto nos lleva al problema del «debilitamiento de la potestad normativa del poder legislativo». Las características de la Administración moderna llevan forzosamente a una «ascensión progresiva» de la potestad normativa del poder ejecutivo; es necesario que éste disponga de amplios poderes reglamentarios para conseguir ser eficaz en sus actuaciones de reforma, lo cual en ocasiones supone una auténtica revolución desde la perspectiva de la mentalidad clásica del Estado de derecho. El problema es consustancial a todos los países sin que se vislumbre claramente la solución a dar a la cuestión, que puede revestir diversas fórmulas: la de los poderes delegados del legislativo, propia del mundo anglosajón, o la de la «reserva reglamentaria» de la constitución degaullista.

1.3 La concentración necesaria para la coordinación

La excesiva compartimentación de la Administración dificulta con frecuencia la acción coordinada que se hace tan necesaria en los momentos actuales. El sistema de cuerpos especiales de funcionarios adscritos a determinados ministerios favorece la rigidez, que puede ser paliada, en parte, por el reforzamiento del Cuerpo General de la Administración, cuya función es administrar y llevar a cabo funciones comunes. Así se producirá una coordinación *ex ante*, al dotarse a los miembros de dicho Cuerpo de una formación unitaria.

Esta coordinación puede mejorarse, sin necesidad de crear órganos jerárquicos superiores, tanto dentro de un mismo ministerio como entre varios de ellos, a través de órganos *staff*, adscritos a los

servicios específicamente encargados de la reforma administrativa. Es evidente la importancia de los órganos colegiados para una labor de coordinación. Ejemplo de ello son las comisiones de trabajo. En general, dichas comisiones están necesitadas de una normativa ágil que impida la perduración de las mismas más allá de la necesidad para la que fueron creadas y que determine el procedimiento para hacer ejecutar sus decisiones.

1.4 *El continuismo en la reforma*

Se ha dicho que la reforma administrativa no ha de ser revolucionaria pero tampoco ha de detenerse. El acento de la reforma radica en su sentido de continuidad. Las necesidades que la Administración atiende son variables y continuas, y así ha de ser también la reforma. Toda reforma administrativa, no debidamente entendida, crea pronto unos «anticuerpos» tendentes a invalidar los efectos del cambio producido. Hay que evitar que las medidas reformadoras aceptadas y aplicadas pierdan su vigencia y eficacia primitivas.

La continuidad necesaria se asegura con la creación y funcionamiento de unos órganos permanentes para la reforma, a cuya necesidad, como entes impulsores, y coordinadores, nos hemos referido antes.

2. PROBLEMAS CONCRETOS

2.1 *Estructuras administrativas territoriales*

La experiencia administrativa de la mayor parte de los países europeos ha demostrado la radical insuficiencia de las viejas estructuras territoriales para el gobierno de la colectividad y la prestación de los servicios de la Administración del Estado.

La clásica división en provincias o departamentos presenta desde el punto de vista administrativo serios inconvenientes, como son la consiguiente falta de coordinación por la excesiva parcelación del territorio, la posible multiplicación y duplicación de órganos y servicios, la imposibilidad de que la prestación de determinados servicios se produzca dentro de aquellos límites territoriales, etc.

Desde el punto de vista social, la reforma de las circunscripciones territoriales se presenta también como medio para remediar los des-

equilibrios sociales existentes entre distintas provincias a través de una nueva ordenación del territorio. En este sentido Petit, ministro francés de la Reconstrucción y el Urbanismo, definió la ordenación territorial como «el hallazgo del mejor reparto de la población en proporción a los recursos y actividades, con fines sociales y económicos».

Desde el punto de vista económico, las propias actividades comerciales e industriales patentizan la imposibilidad de seguir con unas estructuras que tienden al aislamiento de actividades no concebibles, sino en su totalidad.

Pero el proceso de regionalización de la Administración periférica no ha sido emprendida en los países más adelantados, sino en tiempos recientes, encontrándose en fase de estudio en los restantes. Hasta ahora, frente a las necesidades existentes, la Administración venía utilizando su poder reglamentario para la creación parcial de circunscripciones distintas de la provincia o el departamento.

Una de las dificultades que la reforma de las estructuras administrativas territoriales presenta es la elección de un criterio para su determinación, dificultad que se agrava por la inexistencia de una verdadera «teoría del espacio administrativo».

Esto se refleja igualmente en el ámbito de la Administración local, cuyas entidades en gran medida se muestran impotentes para responder a las exigencias propias de las Administraciones públicas de nuestros días. El problema de los pequeños municipios con sus diversas soluciones de supresión, transformación en entidades infra-municipales y agrupación; el problema de las grandes ciudades; la permanente situación de crisis económica de las haciendas locales; el establecimiento de regiones dotadas de personalidad jurídica, son otras tantas cuestiones que en el panorama de la Administración europea demandan la debida atención y reforma.

2.2 *Las entidades estatales autónomas*

Las que en España llamamos entidades estatales autónomas, es decir, los organismos que gozan de personalidad distinta a la del Estado pero que están adscritas a él para la realización de algunos de sus fines, han surgido de la descentralización de servicios propios de la Administración pública.

Como reacción a una centralización excesiva se ha producido en la mayor parte de los países europeos una proliferación de dichas entidades. Por ello, el primer y fundamental objetivo ha de ser redu-

cir en el futuro este proceso de creación de entidades a sus justos términos disolviendo las innecesarias y reintegrando sus medios y fines a la Administración pública estatal.

Sin embargo, el interés colectivo que reside en la utilización de los actuales avances de la ciencia —piénsese en la energía nuclear—, la utilización monopolística de dichos avances como resortes del poder, la necesidad de contar para la puesta en marcha de los mismos con una agilidad y capacidad de adaptación se adecuan poco con el normal juego administrativo y necesitan más del concepto de gerencia. Por otra parte, la necesidad de un personal fuertemente especializado para el trabajo de investigación aconseja utilizar el sistema de técnicos contratados más que el de funcionarios. Asimismo, las entidades estatales autónomas se han de considerar como un instrumento óptimo para la participación del administrado en los servicios públicos.

Vista la necesaria existencia y utilidad de los organismos autónomos, analicemos los problemas que, entre otros, debe abordar la reforma administrativa en este terreno.

1. Disponer de una regulación unitaria lo suficientemente flexible para que abarque toda la extremada variedad de este tipo de organismos.

2. Clasificar todas las entidades estatales existentes a los efectos de declarar la subsistencia, modificación o supresión, acordadas según criterios restrictivos de necesidad. Ello llevará como aneja consecuencia la de determinar el procedimiento de incorporación a los servicios centralizados de los encomendados a las entidades estatales suprimidas.

3. Agilizar y evitar la rutina en los procesos de fiscalización e intervención.

4. La contratación de obras y servicios debe realizarse con criterios empresariales, lejos de las normas generales de contratación administrativa.

5. Debe hacerse realidad en todo caso el principio de la acción subsidiaria del Estado, de forma que no se constituyan empresas nacionales respecto a actividades que puede atender la iniciativa privada.

2.3 *Incorporación de las técnicas de racionalización del trabajo*

Partiendo del hecho de que la Administración es un hacer, una actividad, no se alcanzaría plenamente una reforma administrativa

sin que se revisaran dichas actuaciones, aplicando las modernas técnicas de racionalización del trabajo.

A mi modo de ver, la racionalización del trabajo administrativo persigue dos objetivos fundamentales: desde el punto de vista de la Administración, conseguir el óptimo rendimiento y la máxima adecuación a sus fines; desde el del funcionario, facilitarle el cumplimiento de su misión, evitándole frustraciones y garantizándole la satisfacción en su propio trabajo.

La aplicación de técnicas de racionalización se produce primordialmente en dos vertientes: orgánica y funcional u operativa. Desde el punto de vista orgánico, es fundamental: definir claramente las funciones de los órganos; reagrupar los órganos semejantes y suprimir los inútiles, eliminando la duplicación y superposición de órganos y funciones, y reducir y centralizar los órganos auxiliares.

El ángulo funcional u operativo exige: la adecuada distribución del trabajo y de la responsabilidad, mediante el planeamiento y la delegación de funciones; la simplificación de procesos, eliminando tiempos, comunicaciones, informes y registros innecesarios; la mejora de la disciplina de trabajo, y la adecuación de las instalaciones al trabajo y su automatización y mecanización.

Es importante que la aplicación de las técnicas de racionalización se opere mediante un plan de racionalización para toda la Administración, que ha de ser ejecutado por órganos especializados, como son las oficinas de Organización y Métodos, sin perjuicio de que cada unidad cuente con sus planes y objetivos propios sometidos al orden de prioridad que se determine.

La idea que ha de presidir todo el proceso de incorporación de técnicas de racionalización ha de ser la de productividad, que persigue la utilización óptima de los diversos factores que intervienen en la actividad.

2.4 La promoción social de los funcionarios

Quiero adelantar que por promoción del funcionario entiendo las posibilidades de ascenso en el ámbito profesional y social en el que individual y familiarmente se encuentra inmerso. La promoción por tanto es una tendencia, una probabilidad que se manifiesta en la existencia de unos cauces y medios facilitadores.

Dichas posibilidades han de medirse *in genere* sin acepción a funcionarios determinados, ya que se trata de unos cauces objetivamente estructurados y establecidos por el propio entorno social,

independientemente del propio funcionario, que los utilizará o no según sus posibilidades personales, según sus facultades.

La temática de la promoción social se suele encuadrar dentro de lo que se viene llamando igualdad de oportunidades. Esta igualdad se produce sobre la existencia de unos criterios determinados por la propia sociedad o por la organización. Por supuesto que existen condicionamientos subjetivos que hacen prácticamente desiguales las oportunidades presentadas a los funcionarios, pero ello no hace sino reforzar el principio de igualdad. Lo que importa a la justicia de un sistema de promoción social es que por la Administración y por la sociedad se haga lo necesario para que desaparezcan las «barreras artificiales» a la promoción.

En general, a la hora de enfrentarse con este problema, hay que tener en cuenta que la promoción social debe garantizar tanto el que cada funcionario llegue a adquirir los conocimientos adecuados a su capacidad, como el que desempeñe el puesto de trabajo proporcionado a sus conocimientos. El primer aspecto hace referencia a la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios, que debe sistematizarse de forma que permite una sucesiva y permanente renovación de los conocimientos; el segundo se relaciona con la clasificación de puestos de trabajo y con la forma de cubrirlos, estableciendo unos cauces de movilidad vertical no interrumpidos por criterios formales de titulación.

Por último, la promoción debe garantizar unos determinados resultados que satisfagan realmente a los funcionarios: remuneración adecuada, prestigio social, etc.