



NOTAS

¿«RECYCLAGE» PARA LOS FUNCIONARIOS?

35.088.6

Por VALENTIN R. VAZQUEZ DE PRADA

Sumario: El «recyclage»: una medida más en la nueva reforma administrativa francesa.—El «recyclage» en España.

UNO de los temas más candentes en la actualidad es el de la educación y junto a él el de la llamada «educación permanente», de modo que si bien el primero, la educación, ha estado siempre en el candelero de la mayoría de las políticas nacionales (recientemente Jordi Maragall recordaba a ciertas figuras de la década de los veinte, como Cossío, Xirau, etc., profesores de la Institución Libre de Enseñanza, que ponían la salvación de España en la resolución del problema de educación, problema repetidamente tocado por otra parte por una larga lista de españoles preocupados del llamado «problema de España», como fueron Costa, los de la generación del noventa y ocho, etc., testimonios que en nuestra Patria recuerdan la vigencia permanente del tema educativo, replanteado y pendiente de resolución durante los días que dure la aprobación y dis-

cusión del proyecto de Ley General de Educación), no ha sido así el segundo, el que añade el calificativo de «permanente» a esa educación que hasta hace poco se creía definitivamente adquirida en los años de asistencia a la escuela, colegio o universidad. El progreso intelectual y los grandes cambios tecnológicos de nuestros días han motivado la aparición de un nuevo fenómeno cultural, con repercusiones en todos los campos del saber, del que no pueden permanecer alejada ciertas ramas profesionales. Ese nuevo fenómeno alude a la necesidad de una puesta al día, a realizar con el transcurso de determinados plazos, mediante la cual los conocimientos adquiridos puedan recuperar su primatía eficacia con su consiguiente utilidad a la sociedad y al servicio en donde se encuentre su poseedor. Es tal la rapidez con que cambia hoy la ciencia—y cuando hablamos de la ciencia englobamos en esta expresión a todas las ciencias, pues, repetimos, el cambio es universal, entre otras razones, por el aumento del trabajo especializado, por el entronque o engarce existente por tal causa entre todas las ramas del saber y porque la Humanidad se dirige a formas «grupales» o en equipo de trabajo—que se estima en desuso la vieja y tradicional expresión «conocimientos adquiridos», pues lo único adquirido, la única certeza, es la certeza de la variabilidad de lo aprendido. El mundo de Galileo definitivamente ha sustituido al de Copérnico, y generalizando la expresión de su fundador bien pudiéramos decir que «todo se mueve y nada permanece fijo».

Esta permanente y continua variación de las técnicas ha repercutido ante todo sobre las profesiones liberales, a las que la Universidad hasta ahora pretendía dar, si no una visión definitiva, si al menos completa. Es ahora cuando el licenciado en cualquier rama universitaria observa a la terminación de su licenciatura la insuficiencia de su aprendizaje y la necesidad de colmarla a través de una constante alerta. Todo esto ha tenido su reflejo en ciertas sociedades cuyo espíritu se ha dado pronta cuenta de tal desfase y ha procurado con rapidez cubrirle; es el caso de Francia, donde uno de los grupos sociales más en crisis es el de los llamados *cadres*, cuya agrupación sindical, ante el problema planteado—análogo al de los trabajadores mayores de cuarenta años a quienes por la edad las empresas rehúsan dar empleo y que en el caso de los cuadros se agrava porque junto a la superación de una edad que se considera como tope a los efectos de una mayor productividad viene a sumarse la necesidad de una flexibilidad apta para la adquisición de unos conocimientos en continua mutación—, ha pretendido resolverlo con el montaje de escuelas de *recyclage* en las que tanto los cuadros que hayan perdido su puesto de trabajo como los que lo conservan asis-

ten para poseer aquellos nuevos conocimientos exigidos a su profesión y que los mantendrán útiles a la empresa y a la sociedad. El enfoque del problema parece adecuado en cuanto parece que son las mismas asociaciones profesionales las que, considerando como imprescindible a la sociedad como a sus miembros la permanente formación, habilitan las escuelas suficientes para dar tal formación (diríamos, si no se nos tachara de neologistas, «reformación») a esos profesionales, que de no existir tal preocupación y tal remedio, pronto, por no decir ya, quedarían inservibles a las nuevas funciones, en respuesta a las nuevas técnicas, que en la práctica les atribuye el progreso o, al menos, los cambios de la vigente vida social.

Como sucede con todas las iniciativas, el ejemplo ha cundido y actualmente son las mismas empresas las que procuran que sus cuadros y demás personal directivo asistan a los indicados «cursos de *recyclage*», que o bien son montados en los mismos centros o bien lo son *ad hoc*, con esta exclusiva finalidad, pero destacando en ambos casos la intensa preocupación existente sobre un tema como es la conservación de la utilidad de unos estudios que fueron realizados con una finalidad determinada. La Administración Pública no podía quedar al margen de toda esta corriente, y es el caso que en el proyecto de reforma de la ENA, preparado y redactado por una comisión interministerial presidida por Bloch-Lainé, se incluye esta nueva idea de la educación permanente aplicado al campo funcional, idea que es nueva por un doble número de razones: no sólo porque como dijimos al comienzo la misma idea de educación permanente es nueva, propia de nuestra época, sino por su aplicación a un campo como es el funcional que ha permanecido siempre anclado en «saberes adquiridos» y en el que la Administración Pública, precisamente por su alejamiento de las corrientes de los tiempos, aún continúa siendo vista por muchos administrados como una especie de «oráculo», monopolizadora de saberes míticos, en clara y obvia contradicción con la marcha igualitaria de la vida social, es totalmente nueva y hasta diríamos que revolucionaria.

El «recyclage»: una medida más en la nueva reforma administrativa francesa

En Francia, como consecuencia de la idea que en ella rige sobre la reforma administrativa, no se considera ésta como una moda, sino más bien como una manera de actuación; lo que tiene su reflejo orgánico dentro de la estructura gubernamental, destacándose la Se-

cretaría de Estado para la Reforma Administrativa, encajada en la Presidencia del Gobierno o Gabinete del primer ministro. Este encargo o dependencia orgánica subraya la gran importancia que en Francia se atribuye a todas las cuestiones relativas a la reforma administrativa y que revelan la mentalidad moderna del vecino país, pues malamente pueden funcionar todas las estructuras de un país si entre tales estructuras no se impone la armonía, debiendo funcionar todas al mismo paso, y esto no puede lograrse si la Administración sigue su propio camino (toda una serie de «signos externos», por otra parte, confirman la generalización de esta postura francesa: existe actualmente una tendencia general a considerar a la Administración Pública como una empresa privada, corriente originaria de Estados Unidos, cuyas actividades deben regirse por los mismos criterios que inspiran la de los particulares; las nuevas técnicas presupuestarias, los nuevos sistemas PPBS, RCB —*rationalisation des choix budgétaires*—, el abandono de los precios políticos en los servicios públicos y empresas nacionales, la crisis de la empresa pública, el replanteamiento del sistema tradicional de tarifas, etc., son, todos ellos y otros muchos, esos signos externos que casi en todos los países buscan e intentan introducir en la Administración Pública una mayor racionalidad en todas sus actividades, o lo que es lo mismo, procuran meter en la mentalidad administrativa la idea económica de que todas las opciones deben hacerse sobre bienes escasos y recursos insuficientes y en su elección deben dejarse posturas de prestigio, privilegio o «de tiempo ha» —porque se venían haciendo— y ser sustituidas por un cálculo de su coste o una mayor y más explicativa racionalidad. Véase, para Francia, el Informe Nora sobre las empresas públicas; del mismo autor, Simón Nora y otros: *Pour nationaliser l'Etat*, y la obra de dos alumnos de la ENA: *La machine administrative*.) Por eso, la doctrina administrativa francesa habla de la reforma administrativa como «una reforma permanente» o de una «reforma de la reforma». En este panorama aparece y se incrusta la citada reforma de la función pública, que está siendo puesta en práctica en este momento.

En el marco de medidas proyectadas—como son la creación de una especie de Escuelas de Administración regionales, encargadas de la formación de los funcionarios de los «cuadros exteriores», o sea de aquellos que no trabajarán en la Administración central, radicadas en Lille y Lyon, así como de los Institutos Universitarios de Tecnología, que formarán funcionarios pudiendo desempeñar puestos elevados en la escala ejecutiva con sólo dos años de estudios—, figura como pieza esencial «un sistema de formación permanente» de los

«cuadros» o personal de la Administración Pública, y así como a las nuevas y futuras promociones de la ENA se les va a obligar a efectuar la totalidad de sus *stages* en los Ministerios sociales—incluido el de Educación Nacional— (Ministerios a los que se negaban los que obtenían el ingreso en la citada Escuela; es sumamente expresivo el verbo empleado tanto por el proyecto de reforma como por las precisiones del jefe del Gobierno: «Les jeunes enarques boudent les ministères sociaux...»), así también a todos los que ya forman parte de dichos cuadros y a los que en el futuro entren, se les obligará a realizar cursos de *recyclage* cada cinco años, logrando de este modo la conservación de la visión general que el funcionario obtiene durante el periodo de prácticas y que frecuentemente olvida como consecuencia de su destino, haciendo más eficaz su condición interministerial, íntimamente ligada a la idea de generalidad. Simultáneamente se logra la reactualización de los conocimientos adquiridos durante el referido curso, con la consiguiente mejora tanto para los cursos en sí—corrigiéndose las posibles deficiencias observadas— como para los que en ellos participan, pues a su través podrán ponerse en contacto los progresos de la Ciencia de la Administración, expuestos por el profesorado, con la realidad de la Administración, que llevan con su presencia los asistentes. Puede decirse que la idea o pensamiento central de la reforma francesa en este punto es ponerse de acuerdo «con la nueva sociedad» que exige el desempeño de tan gran papel a la Administración Pública y que reclama imperiosamente *l'envisagement* de una «nueva Administración» en todos los terrenos (¿cómo va a servir la Administración tradicional a esa nueva postura de la Administración como una de las partes de lo que Bloch-Lainé y Drancourt han calificado de «economía nacional concertada»? ¿cómo va a servir la formación tradicional dada a los funcionarios de una Administración que celebra contratos con los distintos grupos sociales y que sustituye sus antiguas relaciones basadas en las nociones de «imperio y potestad» por las de «igualdad y vigilancia» o que reemplaza su tradicional tutela sobre las corporaciones locales por «contratos de plan» según los cuales toda una serie de constricciones y controles serán suprimidos con el fin de desenvolver el sentido de responsabilidad?), esa nueva Administración a que aludía el profesor López Rodó en su discurso de Barcelona, durante la reunión celebrada en junio de 1969 por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y que reiteraba el director de la ENAP, doctor De la Oliva, en su discurso de apertura de las II Jornadas de Estudios sobre la Administración Financiera (junio de 1969, Alcalá de Henares).

El «recyclage» en España

La iniciativa francesa puede seguirse en nuestro país; mucho más en estos momentos en que, como decíamos al comienzo, la coyuntura de hallarse en discusión la Ley General de Educación permite generalizar el tema de la educación permanente y sacarle del estrecho límite de la escolaridad. Es cierto que algunas iniciativas de determinados cuerpos podrían verse como una respuesta inorgánica a una necesidad que por su carácter general debe ser satisfecha por encima de las divisiones de cuerpos, y sobre todo atendiendo al Cuerpo Técnico que por su condición «interministerial» debe estar en posesión actualizada y vigente de unas técnicas que ejerciten y potencien las funciones para los que fue creado. La simple no organización de los referidos cursos supondría, además del desinterés de una Administración por su factor humano, lo que sería contrario a uno de los aspectos más relevantes de la Administración moderna que si por algo se caracteriza es por su preocupación social, preocupación social que abarca dos planos: preocupación por los problemas de la sociedad, de la comunidad a la que sirve, y preocupación por los problemas del personal que a su vez la sirve, un desacuerdo con el fin último legitimador de la Administración Pública como es el servicio público, pues mal o de manera alguna puede cumplirse tal servicio que exige en nuestros días una constante adaptación de los medios—entre ellos los personales, a través de una constante adaptación de éstos—a los fines, y uno de los fundamentales es el cambio para la mejora social, por lo que ya *ab initio* toda postura administrativa «quietista» marcharía en sentido opuesto a la postura social.

En el terreno jurídico-positivo nos encontramos con que la normativa funcional vigente es sumamente escasa sobre este punto; quizá por la importancia de la reforma que supuso la aprobación de la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, en la que era necesario ordenar puntos considerados entonces más trascendentales, no se trataron otros con el debido cuidado, uno de los cuales puede ser éste, el de la preocupación por la reactualización y perfeccionamiento de ese período de prácticas que como novedad asimismo introdujo la referida ley. Hasta el punto de que las mismas razones que el Gobierno exponía en la exposición de motivos del proyecto de ley elevado a las Cortes sobre funcionarios civiles del Estado, cuando dice en su punto I, 3: «...La incorporación de estos criterios al ámbito de la Administración Pública, con las necesarias adaptaciones a las peculiares características de ésta, habrá de ser, sin duda, pro-

vechosa para remozar el Derecho positivo español en materia de funcionarios, cuyos principales textos todavía vigentes se han visto desbordados por las circunstancias actuales» (*Boletín Oficial de las Cortes* número 784, 7 de junio de 1963), son las que podemos aplicar a dicha ley, en cuanto las breves y generales previsiones contenidas en ella sobre este punto del perfeccionamiento o más aún, del *recyclage* de los funcionarios, han quedado largamente superadas por los acontecimientos. De la *mens legis* parece deducirse que su leit-motiv era verdaderamente la selección de los funcionarios: introducir normas modernas en algo tan fundamental para la Administración como es su personal: «la modernización de las estructuras y de las actuaciones halla su culminación en el perfeccionamiento del régimen aplicable a los funcionarios públicos, elemento humano que presta su aliento y su impulso creador a la gran empresa estatal. La clave de la Administración radica fundamentalmente en la calidad de quienes la sirven y en el acertado régimen de personal que tenga establecido» (punto I, 2, de la citada exposición de motivos). Esto explica por qué la Base IV del proyecto de ley que llevaba como título el de «Selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de los Cuerpos Generales» fuera el menos modificado por la correspondiente Comisión de las Cortes y que en el texto definitivamente aprobado se reprodujera la previsión que sobre el perfeccionamiento y formación de los funcionarios se hiciera en dicho proyecto; dice así: «4.º 2. Los funcionarios de los Cuerpos generales tienen el deber de asistir, previa autorización del Subsecretario del Departamento en que presten sus servicios, a cursos de perfeccionamiento con la periodicidad y características que establezca la Presidencia del Gobierno, sin perjuicio de las enseñanzas que se organicen en cada Ministerio en relación con la materia de su competencia.» El mismo miembro de la Ponencia de la Comisión de las Cortes, encargado de la defensa y correspondiente dictamen en el Pleno de las Cortes, profesor Jordana de Pozas, se detenía exclusivamente sobre el tema de la selección de funcionarios, no citando para nada el de su perfeccionamiento ni sobre la necesidad de esos cursos a que la Base se refiere (se reproduce la intervención del profesor Jordana de Pozas en la revista *Impuestos de la Hacienda Pública* núms. 242/3, julio-agosto 1963).

En el texto transcrito se alude a esos cursos de perfeccionamiento contemplándolos como un deber por parte del funcionario, imponiéndole a éste la necesidad de su realización, como si la misma Administración previera su relevancia y sus repercusiones, siendo ella la que a la postre se beneficiará de tal deber, pues si bien como todo

beneficio tiene un coste—la organización correspondiente de los cursos con un carácter dinámico y hasta empresarial, como un especie de *pilot-plant*—, este beneficio, en términos económicos, tiene efectos multiplicadores, confirmación por otra parte de la nueva concepción económica que se da a los gastos de educación y formación como gastos o rentas de inversión. El deber del funcionario es correlativo—que se da por presupuesto—con el deber del Estado, de la Administración de los referidos cursos (que se dan, también, por presupuestadamente organizados); de ahí que este juego de derechos-deberes (jurídicamente, a todo deber corresponde un derecho), dentro de la Base VII, bajo el rótulo «Derechos de los funcionarios» se enumera entre otros el que «el Estado facilitará a sus funcionarios adecuada asistencia social... y cuanto contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, condiciones de trabajo y *formación profesional y social*».

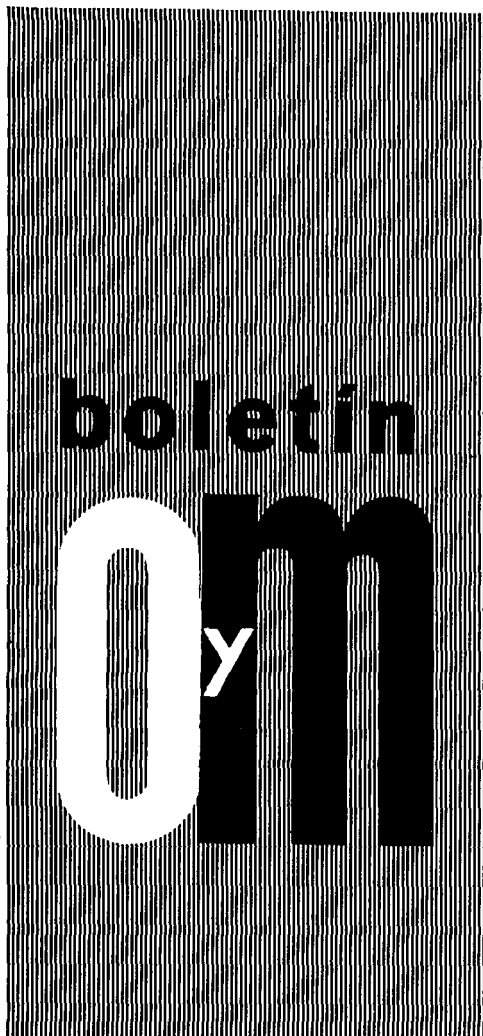
Es cierto que la Ley de Funcionarios Civiles del Estado está en período constituyente, pues fueron tantos y tan nuevos algunos de sus preceptos y sobre todo tan distintos a los que venían a sustituir que la tradicional y sabia prudencia del legislador (que siempre ha hecho suyo el dicho goethiano: «sin prisa pero sin pausa») ha venido contemplando a lo largo de estos años los puntos o aspectos que requerían una más urgente previsión, pero la oportunidad o coyuntura actuales parecen imponer una mayor dedicación sobre el tema objeto de estas breves notas, como se ha ido poniendo de relieve a través de una serie de medidas. Recordemos la admisión reciente como opositores al Cuerpo Técnico de los licenciados en Ciencias Económicas que vienen a añadirse a las clásicas licenciaturas en Derecho y en Ciencias Políticas, las ciencias sociales por antonomasia, y que es como un eco frente a esa mayor enjundia económica de la Administración de nuestros días y por encima de todo revela un hecho: el que la economía, que matiza todas las relaciones sociales, no puede ser marginada por el personal de la Administración, lo que simultáneamente tendrá sus consecuencias sobre el personal, que aun no siendo licenciado en tal materia, requerirá por ello recibir las respectivas enseñanzas en un campo tan fundamental (que llevó incluso al ministro francés E. Faure a elaborar un plan de estudios escolar en el que se proporcionarán ya, desde ingreso, nociones generales de economía, que sucesivamente se irían ampliando, para evitar de este modo «los iniciados» y «neófitos» en las escuelas de altos estudios mercantiles o de ciencias económicas) que por otra parte es tan variable que suscita paralelamente: primero, la ampliación de la formación que en materia económica recibían las primeras promocio-

nes de ingresados en el Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado (concretada a unas pocas lecciones, escaso período lectoral, dentro de su curso de prácticas); segundo, procurar que tal formación, dada por presupuesta su necesidad, se actualice considerando el permanente cambio de la Ciencia Económica; actualización a realizar desde un punto de vista práctico y con un enfoque general—con lo que al funcionario con inquietudes se le libera de la carga de matrícula en la respectiva Facultad universitaria. La misma ENAP recientemente ha convocado la provisión de una plaza de profesor de Economía política previéndose en las bases de concurso la posibilidad de que el progreso de las enseñanzas obliguen un día a la necesaria división de la materia económica, que en el momento presente se enuncia eminentemente con un carácter global y comprensivo. La ENAP no ha dejado de organizar cursos monográficos en determinadas materias, complementando a veces, y supliendo otras, los que los Ministerios organizan sobre materias de su competencia.

¿Qué materias podrían ser objeto del *recyclage* o de esos cursos generales y periódicos de perfeccionamiento de funcionarios? Aparte de la indicada—Economía—, una de las más importantes sería la Informática, cuyos conocimientos irían paralelamente suministrados con los relativos a un más perfecto control y gestión de los servicios públicos (sobre lo que ya se han montado algunos cursos bajo el título de «Coste y rendimiento de los servicios públicos») y con un más perfecto conocimiento de la Administración financiera, así como una interpretación más funcional de la Administración Pública que requiere también, periódicamente, una exposición global de la misma para presentarse como una persona única y no como una pluralidad de ellas (Ciencia de la organización). Economía, Informática, Administración financiera y Organización o Ciencia de la Organización de la Administración, creemos, son las materias fundamentales de las que debe proveerse—y renovarse—a todo ese personal que por su preparación, su selección, su situación, es el llamado por la ley a marcar pautas en el trabajo y quehacer diario de la Administración. Si ésta pretende ser «prospectiva», como hace ya años advertía Berger, debe serlo primeramente de las necesidades de su personal, y una de las mayores, es la potenciación intelectual del que está a su servicio.

SERVICIO CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno



Revista trimestral dedicada al estudio y divulgación de las técnicas de organización administrativa

Su elaboración se halla a cargo del Servicio Central de Organización y Métodos, con la colaboración de las unidades especializadas de los distintos Departamentos ministeriales y Organismos de la Administración y, en general, con la de los diplomados de O. y M., a los que trata de servir como medio de comunicación profesional y nexo de unión.

Sus destinatarios son, sin embargo, no solamente las unidades y especialistas aludidos, sino en general todos los interesados en la racionalización administrativa, tanto en la esfera pública como en la privada.

El «Boletín de O. y M.» se dedica a la exposición y tratamiento práctico de problemas relativos a:

Organización	Costes y rendimientos
Normalización	Locales, material
Informática	y equipo
Procesos	Impresos
y métodos	y formularios

Su extensión es, aproximadamente, de 100 páginas, en formato UNE A 5 (210x148).

PRECIOS

España:

Suscripción anual, 220 ptas.
Especial para funcionarios, 180 ptas.
Número suelto, 60 ptas.

Extranjero:

Suscripción anual, 4 \$ USA.
Número suelto, 1,25 \$ USA.

Información, suscripciones y venta de ejemplares:

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO - Trafalgar, 29 - Madrid-10

