

# LA FORMACION PERMANENTE DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

35.088.6

Por VICENTE MARIA GONZALEZ-HABA GUIADO

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Una sociedad cambiante.—3. La formación permanente.—4. El desgaste del saber.—5. Aplicación a la Función Pública.—6. El problema en España.

## 1. Introducción

**L**a sociedad actual es una sociedad móvil, dinámica, variable. A nuestro alrededor vemos cómo las estructuras sociales se modifican a impulsos de un progreso que no se detiene, antes bien sigue hacia adelante su marcha incontenible.

El hombre contemporáneo está asistiendo a la transformación veloz y acelerada que, en todas sus dimensiones, sufre la vida social. Lo que ayer se le presentaba como revolucionario, hoy sólo le sirve de plataforma, de base de lanzamiento para la confección de futuras reformas o para la redacción de más ambiciosos programas o proyectos. Esta experiencia del individuo merced a la cual detecta que cuanto existe a su lado evoluciona y se renueva, forzosamente ha de inducirle a su propia actualización, a su personal puesta al día, para evitar ser desplazado en medio de un mundo inestable, casi distinto cada día, y para no engrosar las filas de una «contrasociedad formada por todos aquellos que no quieren o no pueden seguir el ritmo del progreso».

El hombre que vivió en épocas pasadas podía sentirse indefinidamente seguro con el bagaje de valores que adquiría en su moce-

dad o juventud. Le bastaba para interpretar críticamente los acontecimientos con apelar a las ideas tempranas, siempre perennes, que le habían facilitado la familia, la escuela o la universidad. Le sobraba para ejercer ventajosamente su actividad vocacional con utilizar las técnicas, más o menos rudimentarias, aprendidas de una vez para siempre en la fábrica o en el taller. Sobre él no gravitaba, pues, la necesidad de perfeccionarse, ni de refrescar con periodicidad los saberes y los conocimientos.

Hoy el panorama es diametralmente opuesto. En el repertorio de deberes que caracterizan al hombre del siglo xx, ocupa un puesto de privilegio el de su perfeccionamiento profesional, el de su educación siempre recomenzada y nunca finalizada, el de su formación integral y permanente. Ha dejado de ser válido el principio tradicional de que la preparación del licenciado o del graduado tiene naturaleza perdurable y no precisa ser incrementada con el paso de los años. Por el contrario, el principio que tiende a consagrarse con signo irreversible es el de que la capacitación del hombre ya no cuenta con fronteras temporales, porque se trata de un empeño que se prolonga a lo largo de su existencia. «No debemos olvidar —son palabras de Salvador Paniker— que nos dirigimos hacia una sociedad en la que el censo de cuadros directivos y técnicos supondrá la mayoría de la población activa. En definitiva, todo trabajador será "un trabajador intelectual". Tiende a terminarse el antiguo sistema de aprendizaje de "un oficio para toda la vida". Para bien o para mal, nos encaminamos hacia una situación de reconversión laboral permanente, y eso va a comportar un clima social progresivamente "intelectualizado" y un cierto hábito de "aprender a aprender"» (1).

Lógicamente, la Administración pública no puede quedar orillada de las corrientes modernas que demandan, en todos los órdenes, un esfuerzo constante de acomodación y reforma. René Mayer (2) ha señalado, refiriéndose a la Administración, que «adaptación es la palabra maestra» desde el momento mismo que, en el contexto sociológico en que aquélla juega su papel, «todo se mueve, todo cambia, todo se transforma». Si las organizaciones públicas han de marchar al compás de los tiempos para cumplir su misión, las personas físicas que las sirven, los funcionarios públicos, están llamados a cultivarse intelectualmente con dedicación creciente para

---

(1) PANIKER, SALVADOR: «En torno a la Universidad». Diario *Madrid*, 27 de junio de 1970, p. 3.

(2) MAYER, RENÉ: *Feodalités ou démocratie?* Arthaud, París, 1968, páginas 14 y 15.

afrontar los desafíos y retos de nuestra época, ya que la Administración tiene que estar abierta a las mutaciones sociales para una satisfacción más eficaz de los intereses colectivos, y a sus servidores corresponde posibilitar, con su trabajo y su formación, ese logro del bien común.

Frente a esta aspiración de modernidad, la opción por parte de la Administración y de sus funcionarios de seguir actuando con arreglo a viejos métodos, respaldados por concepciones y doctrinas superadas, ha sido denunciada, entre otros, por Chorafas (3): «Nunca se insistirá bastante en el peligro creciente de que el personal que rige la Administración, los negocios o la industria, quede desfasado como resultado de la rápida expansión de los conocimientos del hombre y del progreso tecnológico. Todos nosotros somos más ignorantes ahora que hace unos años, aunque hayamos podido aumentar nuestros conocimientos en los últimos tiempos, la suma del saber mundial se ha incrementado infinitamente más durante ese mismo período».

## 2. Una sociedad cambiante

Posiblemente el hecho determinante de nuestro tiempo es el gran cambio que está protagonizando la sociedad actual. «Si la sociedad contase ya con instrumentos de medición comparables a los que se utilizan en algunas de las Ciencias Naturales, es muy posible que descubriésemos que el ritmo de cambio social en la sociedad industrial de nuestros días es tan enorme que solamente admite parangón con la velocidad de los proyectiles. Quiérase o no, este es el hecho básico de nuestras existencias y también el único fundamento válido de cualquier estudio contemporáneo de los fenómenos sociales» (4).

El cambio, por lo pronto, es de carácter *total*. No se refiere tan sólo a unos aspectos determinados, sino que se extiende a todos, incidiendo sobre ellos de manera amplia e imprevisible. La evolución en que estamos inmersos no es parcial ni fragmentaria, sino global y totalizadora. Según Ismael Oleá (5), «abarca la tecnología industrial, lo político, lo religioso, lo social y cuantas facetas existen en la vida del ser humano», por lo que cuanto se relaciona con éste, con

---

(3) CHORAFAS, D.: *La revolución del saber*. Editorial Blume. Barcelona, 1970, p. 65.

(4) DEL CAMPO URBANO, SALUSTIANO: «La educación permanente y los medios de comunicación social». *Revista Española de la Opinión Pública*, enero-marzo de 1969, núm. 15, p. 9.

(5) OLEA, ISMAEL: *La formación y selección del personal*. Ediciones Deusto, Bilbao, 1969, pp. 13 y 14.

su dimensión laboral o profesional, está sometido a las más fuertes presiones en busca de nuevos horizontes.

El cambio, asimismo, se produce de forma *acelerada*. La evolución no se tipifica tan sólo por la continuidad, sino por la aceleración que la hace desarrollarse de modo cada vez más veloz. Los inventos de la ciencia, la alteración de los moldes de la convivencia, la revisión de las ideas, acontecen precipitadamente. «No es sólo que el cambio sea rápido—ha puntualizado Buceta Facorro (6)—sino que el mundo cada día cambia más rápidamente. Se progresa vertiginosamente y esto ha dado lugar a una transformación de nuestro mundo, que la diferencia sensiblemente de lo conocido hasta ahora.»

Sin pretender fijar exhaustivamente las notas peculiares del cambio en el momento presente, se puede añadir, en tercer lugar, que el cambio como tal es algo *buscado, deseado y programado* por el hombre. No es que las novedades de este o aquel signo sean fatalmente impuestas, sino que, por el contrario, son deliberadamente perseguidas y consolidadas. Hoy el hombre quiere el cambio, lo provoca, lo acepta y lo aprovecha al máximo. Jean Fourastié (7) ha llamado a nuestra generación «la generación de los ensayos», dando a entender que su meta más sobresaliente resulta ser la de descubrir otras perspectivas a la vida humana y la de conseguir que la capacidad creativa de las personas se oriente hacia la instauración de modalidades de trabajo y de convivencia radicalmente distintas de las consagradas hasta la fecha.

René Mayer (8) describe la situación de la sociedad, resaltando los principales fenómenos que, dentro de ella, se están fraguando y van surgiendo sin solución de continuidad. «Las rentas se elevan, las necesidades crecen en número, las presiones colectivas se dejan sentir más. Las fronteras desaparecen, las distancias disminuyen, las luchas de tipo económico se trasladan al ámbito internacional y se hacen más enconadas. La economía se diversifica, las producciones se especializan, las empresas se vuelven más frágiles o más integradas. La urbanización se extiende, los equipamientos públicos progresan más rápidamente que los consumos privados, nuevas solidaridades urbanas y regionales surgen y tienden a manifestarse. El valor del tiempo aumenta, las decisiones se multiplican, exigen

---

(6) BUCETA FACORRO, LUIS: «Sociedad y sistema educativo». Revista *Escuelas Normales*, número experimental, julio 1970. Recogido en el *Boletín Centro de Documentación*. Patronato de Obras Docentes del Movimiento. Madrid, diciembre 1970, núm. 37, p. 20.

(7) FOURASTIÉ, JEAN: *Inventario del porvenir. Las 40.000 horas*. Ediciones Cid, S. A. Madrid, 1966, p. 317.

(8) MAYER, RENÉ: *Obra citada*, pp. 14 y 15.

criterios más complejos y racionales y, sin embargo, han de ser tomadas más deprisa. La educación superior crece, la información se generaliza, los conocimientos adquiridos se desgastan, la evolución tecnológica crea serios problemas entre los «ejecutivos», una nueva clase, los cuadros de mando, marcha hacia el poder. Las necesidades materiales más ímperiosas de las sociedades desarrolladas son satisfechas; la seguridad de los grupos sociales está, en conjunto, mejor garantizada; en la escala de nuestras preocupaciones, el interés por la seguridad tiende a ceder la prioridad al deseo de libertad».

Dentro de estas coordenadas de inestabilidad y progreso social tan lúcidamente esbozadas por el escritor francés, importa indagar cuál ha sido y cuál va a ser el impacto de la crisis que vivimos sobre la enseñanza y la educación. Si hoy contemplamos la inexorable marginación de ideas y postulados tradicionales, de puntos de vista y criterios conservados durante siglos, una parcela tan sensible y tan interesante como es la educativa no puede quedar exenta del proceso de cambio que, por todas partes, nos invade. La correlación entre el cambio de la sociedad y el cambio en la problemática educativa ha sido puesta de manifiesto con reiteración, y tal conexión ha sido, precisamente, la que ha contribuido al predominio de la educación permanente.

La educación, sobre la que converge la influencia de los más variados factores sociales, es una de las áreas de la dinámica contemporánea en que el cambio se refleja con más rotunda intensidad. Las innovaciones pedagógicas, educativas y docentes son, tal vez, de las más significativas y, desde luego, las que más directamente repercuten sobre el repertorio de nuestros comportamientos, las que más actúan sobre la conformación de la vida social y las que más favorecen el ocaso de hábitos y actitudes secularmente mantenidas y respetadas. René Maheu, director general de la UNESCO (9), lo ha expresado con las siguientes palabras: «En un mundo en plena mutación, en el que la explosión demográfica, la descolonización y las profundas transformaciones económicas y sociales resultantes de la evolución tecnológica constituyen otras tantas fuerzas que impulsan a democratizar la enseñanza, en tanto que la aceleración del progreso científico entraña un envejecimiento cada vez más rápido del saber y que el desarrollo de las técnicas de información para las masas y de los medios auxiliares audiovisuales trastornan los datos

---

(9) MAHEU, RENÉ: «Mensaje del Director General de la UNESCO para el año 1970». Crónica de la UNESCO, enero 1970. Recogido en el *Boletín Centro de Documentación*. Patronato de Obras Docentes del Movimiento. Madrid, mayo 1970, núm. 35.

tradicionales de la comunicación, la educación no puede limitarse, como en el pasado, a formar, en función de un modelo predeterminado de estructuras, de necesidades y de ideas, a los dirigentes de la sociedad de mañana, ni a preparar de una vez para todas a los jóvenes para un determinado tipo de existencia. La educación ha dejado de ser el privilegio de una minoría selecta y, de estar limitada a una edad, tiende a coincidir a la vez con la totalidad de la comunidad y con la duración de la existencia del individuo. En cuanto tal, debe manifestarse como actividad permanente y omnipresente. No se la debe concebir como la preparación para la vida, sino como una dimensión de la vida, caracterizada por una adquisición continuada de conocimientos y un incesante nuevo examen de conceptos».

En las frases de René Maheu se delinearán las líneas maestras a través de las cuales discurrirán las tendencias de la educación, entre las que sobresale la de la educación permanente. Tendencia que, en su justa proyección y alcance, abarca a la Administración pública, cuyo elemento humano participa de la exigencia que supone su formación periódica, constante y duradera. Como ha recordado Fougère (10), la calidad de una Administración se mide ante todo por «la calidad de los agentes que la componen»; y, en este sentido, nunca se obtendrá el adecuado nivel profesional de unos funcionarios que renuncian a su perfeccionamiento y acaban cayendo en el conformismo o la vulgaridad. Por eso, López Rodó (11), ante este peligro que puede anular las pretensiones de promoción y capacitación de los funcionarios, afirma que «el perfeccionamiento es un antídoto necesario, y probablemente nunca suficiente contra la rutina o el anacronismo».

Hay que pensar, en todo caso, que si las empresas privadas que aspiran a ser altamente rentables y competitivas no son hoy ajenas a la cuestión de la formación actualizada de sus hombres, tampoco la Administración pública puede permitirse el lujo de estar dirigida y gestionada por una burocracia despreocupada por su puesta a punto y reacia a toda clase de ensayos o novedades.

---

(10) FOUGÈRE, LOUIS: *La fonction publique*. Institut International des Sciences Administratives. Bruselas, 1966, p. 175.

(11) LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: *La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1963, p. 114.

### 3. La formación permanente

Hoy no se admite que la etapa escolar y la estancia en la universidad sean suficientes para cumplir decorosamente una tarea profesional durante toda la vida. Quien intente escalar más cotizados puestos, quien aspire a mantener al día los conocimientos recibidos, quien no quiera verse desbordado por las invenciones y adelantos, tendrá que ensanchar constantemente el horizonte de sus conocimientos.

La educación permanente es una idea compleja y comprende el «recyclage», la segunda formación para una reconversión profesional, la educación de los adultos, la adaptación a responsabilidades de mando o de gestión, etc. Han sido numerosas las definiciones manejadas por los expertos. Lengrand y Deleón han propuesto la siguiente: «En un sentido amplio, por educación permanente se designa el conjunto de medios puestos a disposición de los individuos, cualquiera que sea su edad, su sexo, su situación social y profesional, para que si lo desean no dejen de formarse y de informarse con vistas a alcanzar el pleno desarrollo de la sociedad». Por su parte, los expertos de los países del Consejo de la Cooperación Cultural del Consejo de Europa, reunidos durante los meses de mayo y junio de 1967 en Marly-Roi (Francia) para discutir acerca de las «nuevas tendencias de la educación de adultos», elaboraron otra definición más ambigua que la anterior: «La educación permanente es un concepto que engloba la formación total del hombre según un proceso que comprende la vida entera... Implica un sistema completo, coherente e integrado, que ofrece los medios propios para responder a las aspiraciones de orden educativo y cultural de cada individuo según sus facultades personales».

Tan capital es el tema de la educación permanente que su implantación desencadenará una transformación radical del concepto mismo de la educación, tal como ha venido siendo considerada hasta la fecha. Paul Legrand (12) señala que la instauración de la educación permanente como un simple medio de prolongar la escolaridad por encima del grado primario, medio o superior, es una acepción aprovechable, pero incompleta. Para el autor, hay que valorarla como algo de mayor alcance y de más comprometida proyección, sin limi-

---

(12) LEGRAND, PAUL: «Significado de la educación permanente». Crónica de la UNESCO, julio-agosto 1969. Recogido en el *Boletín Centro de Documentación*. Comisaría para el SEU. Madrid, noviembre 1969, núm. 33, páginas 3 y ss.

tarla en ningún caso a una simple educación de adultos. Si antes la vida se escindía en dos fases: una dedicada a equiparar intelectualmente al individuo y otra a utilizar lo aprendido años atrás, ahora tal escisión no tiene razón de ser y «se estima que durante toda su existencia el hombre puede y debe continuar formándose e instruyéndose», sin que haya que inculcarle a presión, durante tan sólo unos años, una serie de conocimientos que, en teoría, se piensa que le han de valer para siempre.

Del montaje de la educación permanente, concebida en sus dimensiones más ambiciosas, se deducen varias consecuencias que chocan con las directrices imperantes hoy en el ámbito educativo. Ya no cabe hablar de una edad específica y propia de la educación, puesto que ésta «es una manera de vivir, una manera de estar en el mundo y, más concretamente, una manera de estar despierto al mundo». Se atenúa la noción usual de fracaso, y paralelamente de éxito, dado que, en la concepción del proceso educativo que lo limita a una edad del hombre, se produce la separación tajante entre los que triunfan en oposiciones, exámenes, pruebas de aptitud, etc., y los que salen derrotados; y, sin embargo, cuando la formación es una empresa sometida siempre a revisión, entonces el fracaso se reviste de un sentido episódico o accidental que no repercute negativamente sobre la existencia. «No se convierte en un fracasado, sino que simplemente sufre un fracaso entre los otros que la vida le depara.»

Otra consecuencia decisiva de la educación permanente es que, en adelante, se tomará más en cuenta la originalidad de cada persona. La educación actual ignora, muchas veces, las individualidades, la personalidad intransferible de cada alumno con sus méritos y cualidades singulares, contribuyendo a ello en gran manera los sistemas de exámenes e incluso los títulos que llegan a despersonalizar a quienes los reciben. «En un establecimiento escolar lo que se toma en consideración no es este o aquel individuo con sus características biológicas, fisiológicas, sociológicas, históricas y geográficas, es decir, con la realidad concreta de su naturaleza, sino su cualidad de buen o mal alumno.» Por otra parte, la autorrealización plena e íntegra del individuo se logra, no en un paréntesis más o menos extenso de años, sino que «se necesita toda una vida» para que el ser humano tome posesión total de sí mismo, desarrolle al máximo sus posibilidades, alcance a ser lo que deba ser, sucediendo además que «cuanto más rico en posibilidades es el individuo, más tiempo exige la realización de cada una de ellas. Será, pues, a la educación permanente a la que corresponderá el respeto por la individualidad de cada uno



para conseguir que, en el transcurso de los años, vaya alcanzando su plena realización personal y social».

Finalmente, con esta visión de la educación permanente se provocará en el hombre el nacimiento de ciertas actitudes mentales que le ayudarán mejor a la comprensión de la sociedad y de los otros hombres. Tales son, por ejemplo, el sentido historicista de los acontecimientos que contribuya a enjuiciarlos, no a base de presupuestos elaborados rígidamente, sino en función de las circunstancias que los originan y causan. «El espíritu de interrogación y de revisión» que incline a vivir no sobre la seguridad de verdades científicas proclamadas incontrovertibles, sino sobre el riesgo de las rectificaciones, las correcciones y las críticas a lo hallado o descubierto, en guardia constante frente a lo que suene a dogmatismo o falsa presunción. La aplicación de la relatividad que lleve a no erigir en situaciones únicas o definitivas lo que tan sólo es provisional o momentáneo. «Comprender y aceptar la relatividad de las situaciones y de las situaciones—vuelve a afirmar Paul Legrand—debería ser uno de los objetivos principales de la acción educativa» y «ello obliga a aceptar las diferencias no sólo como una necesidad con la que hay que contar, sino también como una fuente de común enriquecimiento».

Esta interpretación de la educación permanente la convierte automáticamente en el resorte quizá más potente para verificar la gran transformación de la educación. Se ha podido escribir que la educación permanente es, en realidad, la totalidad del problema que supone el fenómeno educativo en el último tercio del siglo xx, desde el instante en que la concepción primero, y la ejecución después, de una bien pensada política de educación permanente representará la demolición de multitud de criterios y proposiciones que ahora estimamos poco menos que intocables.

Según ha advertido García Jiménez (13), la educación permanente no es tan sólo un asunto coyuntural, sino que es un «problema de fondo». No se trata sólo de una cuestión de nuevos medios, de nuevos mecanismos, sino que nos enfrentamos a una cuestión de principios, de mentalidad, de concepción. Por encima de miras estrechas que la pudieran identificar con la educación de adultos, con la pura reforma de los métodos tradicionales, con la recuperación de los talentos e inteligencias, la educación permanente ofrece un enfoque más sugestivo de la cultura del hombre y comporta un nuevo modo de impartirle la formación y preparación profesionales, a la vez que

---

(13) GARCÍA JIMÉNEZ, JESÚS: «La educación permanente, problema de fondo». *Diario Ya*, 30 de abril de 1970, p. 41.

se convierte en resorte capaz de promover sus potencialidades de acuerdo con las demandas de la sociedad tecnológica en que estamos hoy inscritos.

Con las ideas anteriores, por lo que toca a la función pública, estamos en condiciones de concluir que la formación permanente de los funcionarios es la que pretende facilitar a éstos una capacitación adecuada para responder a las exigencias de la sociedad de cambio. Más en concreto, podríamos definirla como *el conjunto de medios encaminado a proporcionar a los servidores públicos la preparación precisa para asumir las tareas que vayan naciendo como consecuencia del creciente protagonismo de la Administración en el marco social.*

#### 4. El desgaste del saber

La educación permanente, cuyas ideas fundamentales acabamos de resumir, tiene una clara razón de ser: procurar que el hombre contemporáneo no se vea desbordado por los grandes avances de la tecnología y de la ciencia. Vivimos en una época en que el saber se enriquece a un ritmo insospechado y si el hombre de empresa, el funcionario, el licenciado en cualquier disciplina, no se preocupan de refrescar sus conocimientos, al cabo de los años, habrán sido adelantados por las generaciones más recientes, que traen sobre sí una formación mejor y más modernizada.

Gaston Berger (14) ha reflejado el fenómeno de modo gráfico y convincente. Tras afirmar que «el saber se desgasta y queda anticuado, aún más aprisa que las máquinas», pone el ejemplo de un médico de sesenta años que no contara con más conocimientos que los adquiridos en la Facultad en la época en que cursaba los estudios: «no conocería ni las sulfamidas, ni los antibióticos, ni la cirugía cardíaca, ni los radioisótopos, ni otros cien medios de diagnóstico o de terapéutica». «Es evidente —subraya— que un médico ya no puede vivir, durante toda su carrera, de la enseñanza que recibió una vez y para siempre en el momento de su formación. Lo mismo ocurre en otras muchas profesiones.» También la opinión de Louis Leprince-Ringuet (15) es un aleccionador texto del afán de revisión que se observa en todas las ramas del saber. «En física, en biología, en

---

(14) BERGER, GASTON: *Universidad, Tecnocracia y Política*. Ediciones Cid, S. A. Madrid, 1966, p. 52.

(15) LEPRINCE-RINGUET, LOUIS: Discurso de recepción en la Academia francesa. Citado por RAYMOND VAITIER en *Le perfectionnement des cadres*. Presses Universitaires de France. París, 1969, p. 7.

electrónica, cada siete u ocho años surge una nueva generación: yo he visto —escribe— a los más grandes físicos que participaban hace diez años como maestros incontestados en todas las discusiones internacionales, humildemente sentados como serios escolares tomando notas, intentando comprender los nuevos formalismos y lográndolo difícilmente. Actitud chocante si se quiere, pero en todo caso bien significativa de una realidad que es indispensable no ocultar.»

A partir de estos presupuestos, ya no es defendible la figura del «estudiante que trabaja durante veinte años para ser después durante el resto de su existencia un "antiguo alumno de...", porque se ve sustituido por el hombre que se perfecciona a lo largo de su vida si es que no quiere verse superado por nuevos procedimientos que transforman regularmente las condiciones de trabajo» (16). Cada vez se hace más real la profecía de Serge Bromberger de que «en 1990 serán escasos los individuos de una empresa a quienes no se obligue a consagrar uno o dos días de la semana a la escuela permanente, y ésta se integrará en las perspectivas de la semana de treinta horas». Pronto, según la opinión de los sociólogos, cada individuo deberá pasar nada menos que la cuarta parte de su vida productiva educándose. En Norteamérica se ha calculado que la duración de la utilidad de los conocimientos de un ingeniero sólo alcanza diez años, periodo más allá del cual lo que se aprendió en la Universidad no vale para la práctica profesional. Y aparece cada vez más viable la puesta en funcionamiento de una «enseñanza continua», a través de la que el graduado seguirá manteniendo un contacto regular con su universidad a la que todos, de una forma o de otra, habrán de volver para verificar cursos de perfeccionamiento.

La conclusión entonces no es difícil de extraer: la persona no podrá dejar de estudiar y de perfeccionarse en el futuro, si bien, para conseguir tal meta, es necesario llevar a cabo abundantes correcciones en los métodos educativos tal como se emplean todavía en muchas partes. Al respecto, sobre todo, importa no tanto cargar la memoria de los escolares de datos y cifras que pronto se olvidan cuanto de facilitarles la creación de una disponibilidad mental que les permita seguir estudiando siempre. El profesor Botella Lluslá (17) ha recordado que «la mente humana no podrá seguir ya los avances de la ciencia si no está preparada para este "aprendizaje continuo", para cuya adquisición hay que educar a los niños de hoy, no con

---

(16) HERTUNG, HENRI: *La educación permanente*. Ediciones Cid, S. A. Madrid, 1967, p. 12.

(17) BOTELLA LLUSLÁ, JOSÉ: *La Universidad que queremos*. Universidad de Madrid, Madrid, 1970, pp. 24 y 25.

este embotellamiento memorístico, que es tradicional en nuestros colegios, sino con una gimnasia mental que les haga aptos para adquirir por sí mismos los conocimientos».

A los educadores toca, pues, la ardua misión de habituar a sus alumnos a la adaptación cotidiana e incesante, más allá de un conformismo intelectual tan estéril como desfasado. «En un ambiente de rápida evolución, en el que la tecnología progresa a grandes saltos, las técnicas artesanas se demodan pronto y entonces verdaderamente útil es aquel que ha aprendido a adaptarse rápida y dúctilmente a los nuevos avances» (18). Los conocimientos pierden vigencia, caducan y se desgastan, por lo que el hombre del mañana tendrá que fomentar el sentido de la flexibilidad para ir plegándose a las modificaciones de cualquier tipo que el porvenir vaya brindando.

Este es el giro que va a experimentar la educación de las próximas décadas, llamada a convertirse, más que en algo presidido por la memorización o el automatismo mental, en un cauce propicio para adiestrar a todos en el difícil arte de aprender sin discontinuidad, otorgando a cada persona la capacidad suficiente de reacción como para que no se quede anclada en unos saberes caducados y para que, especialmente, aspire a penetrar en todo lo que, en cualquier rama científica o cultural, le quede por desvelar e investigar. No se trata de recibir pasivamente conocimientos y de acumularlos de forma desordenada, sino de participar activamente en la propia formación, sentando al efecto las bases para una ulterior adaptación en medio de una sociedad en movimiento.

### 5. Aplicación a la función pública

A la vista de lo anteriormente expuesto, no hace falta insistir en la actual primacía de la educación permanente. Servant Schreiber (19) ha recordado que, en los Estados Unidos, ha dejado de ser una obra meramente humanitaria para convertirse en una auténtica inversión, citando el ejemplo de las universidades americanas que se ven invadidas por hombres adultos que acuden a sus aulas en busca de nuevas oportunidades. Hoy el imperativo de reorientar las propias capacidades y de mejorar los conocimientos «no sufre prácticamente excepción» (20), por lo que los órganos rectores de la función pública

(18) CHORAFAS, D.: *Ob. cit.*, p. 133.

(19) SERVANT-SCHREIBER, JEAN-JACQUES: *El desafío americano*. Plaza & Janés, Barcelona, 1968, p. 290.

(20) VAITIER, RAYMOND: *Ob. cit.*, p. 6.

han de arbitrar los medios precisos para que la formación permanente de los funcionarios públicos sea algo efectivo y conseguido. Con razón Henri Hartung (21) argumenta que si la Administración «quiere adaptarse a las nuevas condiciones de nuestra época tendrá que abandonar sus costumbres anquilosadas de repliegues y rutinas, en ocasiones centenarias», y, entonces, «¿por qué no iniciar este esfuerzo de renovación mediante la organización de una educación permanente para todos los funcionarios?». En este sentido, el punto de partida estriba en la «plena conciencia de la importancia del tema, ya que es difícil establecer la formación permanente para el funcionario si quienes gestionan la política de personal no alcanzan a comprender toda su significación y toda su problemática en la actualidad» (22).

La trascendencia de la educación permanente se acentúa a medida que la Administración se tecnifica y racionaliza la toma de sus decisiones. Cada vez se hace más imprescindible la competencia profesional, el dominio de las técnicas recientes, la aplicación de nuevos modos de gestión. La burocracia de las sociedades modernas no se puede contentar con operar a base de rutinas, de precedentes, de tradiciones, y ha de mejorar su formación tanto teórica como práctica a fin de saber estar a la altura de los tiempos. Por eso, la educación permanente que, en el ámbito privado, adquiere carta de naturaleza, ha de extenderse a las esferas públicas donde las reformas de esta índole resultan urgentes e inaplazables para conseguir que la gigantesca máquina administrativa de los Estados esté conducida por un elemento humano debidamente entrenado y adiestrado. Urgencia que se da «hasta en los países más desarrollados y aun en aquellos cuya Administración ha pasado mucho tiempo por ser la mejor del mundo» (23).

El ideal siempre proclamado, y no siempre cumplido, de la eficacia de las organizaciones estatales está condicionado, en gran parte, a que el funcionario que ha de trasladarlo a la vida de cada día esté en posesión de una calificación, de unas aptitudes, de un adiestramiento en armonía con los adelantos tecnológicos y científicos. René Mayer (24) ha sido uno de los autores que, con más clarividencia, ha abordado el tema. A la hora de enumerar las reformas a

(21) HARTUNG, HENRI: *Ob. cit.*, p. 25.

(22) HARTUNG, HENRI: *Ob. cit.*, p. 21.

(23) BERNARD, MICHEL: «Le rôle du perfectionnement dans les fonctions publiques africaines». *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique. Revue d'Administration Publique*, abril-junio 1969, núm. 10, p. 15.

(24) MAYER, RENÉ: *Ob. cit.*, p. 89.

introducir en la Administración contemporánea francesa, al mismo nivel que la descentralización, el funcionamiento de vías de diálogo entre gobernantes y gobernados, el diseño de nuevas demarcaciones territoriales, sitúa la formación permanente de los funcionarios con palabras que merecen ser reproducidas en su totalidad: «Que los conocimientos tecnológicos pierden valor cada vez más rápidamente es una idea hoy día generalmente admitida. Sin "recyclage", no hay apenas ingenieros útiles más allá de treinta y cinco años.

Pero el fenómeno se extiende en el momento presente a las profesiones administrativas, financieras, económicas y aun jurídicas, y tiende a reforzar la conclusión precedente sobre el valor temporal de los concursos. Y afecta incluso al personal auxiliar.

La introducción de la informática y del diseño automático en la gestión, el estudio de proyectos técnicos y aun la preparación de decisiones van a suponer en breve plazo la inutilidad casi total de categorías enteras de personal (contables, diseñadores, calculadores-procetores, quizá incluso taquígrafos si las máquinas aprenden a comprender la voz humana) y la necesidad considerable de otras categorías (analistas, programadores, perforistas, etc.).

La mejor seguridad que se puede ofrecer a los cuadros rectores y al personal de la función pública es, pues, asegurarles no una garantía de función incompatible con el progreso, sino una formación permanente que les permita eventualmente bien convertirse bien mejorar su renta cambiando de oficio.

Este será igualmente uno de los medios más eficaces de incrementar la productividad de las oficinas, mejorando la formación del personal y refrescando sus conocimientos técnicos, jurídicos o económicos.

La formación permanente deberá ser, pues, organizada, sistemática, *gratuita* (es decir, que los «stagiaires» continuarán siendo pagados durante los cursos respectivos) y aun *obligatoria* (sin cuyo requisito no podrá llevarse a cabo).

Varias razones más específicas justifican, en la función pública, la implantación de la formación permanente tan resueltamente defendida por René Mayer. Una de ellas es que los sistemas de ingreso no garantizan la posterior cualificación del funcionario, e incluso, en ocasiones, sucede que invitan más al desinterés que a la superación profesional. Gaston Bergerg (25) ha escrito sobre este punto que «nada facilita tanto la esclerosis de los conocimientos y la fijación de los métodos como el abuso de las oposiciones», tal vez recordando

---

(25) BERGERG GASTON : Ob. cit., p. 56.

la frase de Paul Valery de que «el sistema de oposiciones achica los espíritus». De aquí que, a lo largo de la carrera administrativa, se deba exigir una revalidación periódica de los conocimientos, a fin de evitar la desactualización del funcionario o su descenso de rendimiento en el trabajo. Efectivamente, la formación y el diploma adquiridos en el momento del reclutamiento no son una garantía del ejercicio acertado de las funciones sin límite de tiempo. La evolución de la técnica requiere una sistemática formación posterior al ingreso, por lo que «la función pública no puede quedar apartada indefinidamente de la incesante puesta en causa de los diplomas y situaciones adquiridas: un esfuerzo de formación permanente es deseable» (26). Y es que, si antes la diferencia entre lo aprendido en la fase de la selección y formación y lo reclamado por la actividad profesional era insignificante, ahora, por el «incremento y mutación de las misiones a cumplir» y por «la creciente complejidad de la acción resolutoria y planificadora», dicha diferencia se ha agrandado y «ha pasado a ser una componente de la máxima importancia» que «determina la necesidad de un perfeccionamiento» (27) para los funcionarios especialmente directivos.

Un segundo motivo es que la formación permanente inclina al funcionario a una más fácil asimilación de toda gama de cambios y contribuye a que él mismo se convierta, en la medida de sus posibilidades, en actor y promotor de dichos cambios. En general, la educación genera actitudes favorables al progreso social, hace al individuo más permeable y menos estático, despierta en su interioridad el deseo de creatividad y novedad. Siendo esto así, es evidente entonces que la formación permanente, justamente impartida al funcionario, le hace más presto para ensayar, en los esquemas de las organizaciones, los últimos descubrimientos o los más recientes hallazgos, mientras le permite estar informado de lo relacionado con su profesión y su trabajo.

En tercer lugar, la formación permanente contribuye a que la Administración esté en condiciones de afrontar la realización de nuevas ocupaciones, de nuevas profesiones, de nuevas tareas que, en gran número, van surgiendo por el dinamismo de los Estados y por la expansión de sus fines. «Nuevas tareas, nuevos hombres» (28) es

(26) *Revue Administrative*: «Doctrine e information général». «A propos de la promotion sociale dans la fonction publique». Marzo-abril 1968, p. 149.

(27) Informe de la Delegación de la República Federal Alemana. Segundo Congreso Internacional sobre formación de Personal Directivo. Alcalá de Henares 23-26 de septiembre de 1970. En ciclostil, p. 27.

(28) *Rapport de la Commission d'Etude de Problemes de l'Ecole National d'Administration*. Abril 1969, p. 31.

el lema que preconizó la Comisión creada en Francia en 1968 para examinar los problemas de la ENA, al destacar que a la función pública le incumbe ofertar al país, al Estado, a la Administración, los funcionarios aptos para «cumplir sus tareas nuevas en beneficio de los administrados y en colaboración cada vez más estrecha con los otros sectores sociales». Ahora bien, sólo una verdadera formación permanente es capaz de preparar estos hombres «nuevos», emprendedores y dinámicos, que no sólo asuman funciones todavía desconocidas, sino que, además, impriman a las tradicionales el estilo acorde con las circunstancias de nuestro tiempo.

Finalmente, la formación permanente se debe aplicar en la función pública porque dota a ésta de funcionarios de nivel superior, altamente cualificados en diversas disciplinas. Ciertamente que hay que extenderla a todos los estratos burocráticos, pero, sin duda, son los grupos selectos de la jerarquía administrativa los más directamente afectados por el deber de su perfeccionamiento. Al igual que en el campo privado, los dirigentes de la Administración, sus minorías directivas y rectoras, han de contar con una formación permeable a toda suerte de innovaciones en el orden técnico y gerencial, familiarizados con los avances en materia de dirección, mando y organización. «El estudio continuado se impone para los dirigentes y los cuadros», y, en lo sucesivo, «se dará más importancia a la formación que a la información, se concederá ventaja a los métodos sobre los hechos, la trayectoria de la ciencia creciente hace ilusorio cualquier estancamiento y obliga a la apertura del espíritu», mientras «los puntos de contacto y la repercusión de la ciencia sobre las actividades humanas se multiplican en una progresión exponencial de la que se desprende una necesidad imperiosa de unidad, equilibrio y cultura» (29).

De este conjunto de razonamientos que propugnan la formación permanente dentro de la Administración, es fácil concluir que tanto a ésta como a los propios funcionarios les interesa el montaje de una estrategia apropiada para la impartición de unas enseñanzas, teóricas y prácticas, jurídicas y no jurídicas, que ayuden a un perfeccionamiento sistemático y gradual de aquéllos. Los ideales del desarrollo económico, las connotaciones sociales, el expansionismo de los fines estatales, el nacimiento de nuevas profesiones en ministerios y delegaciones periféricas, el interés por potenciar la carrera y el ascenso de los servidores públicos, la decadencia de funciones y el auge simultáneo de otras nuevas más complejas y tecnificadas,

---

(29) BASILE, JOSEPH: *La formación del líder 1980*. Centro de Estudios Universitarios. Madrid, 1970 pp. 195 y ss.



la actualidad de cuestiones como las relacionadas con el «management», la informática, la estadística, la econometría, la psicología social, etc., son argumentos más que suficientes para que la formación permanente pase a ser una de las preocupaciones capitales de quienes, en las diversas áreas nacionales, trazan y ejecutan la política de personal. Así, pues, para el funcionario ya no se cierra su formación cuando supera las pruebas de ingreso ni cuando asiste, antes de entrar a prestar servicios en activo, a escuelas o centros especializados. «La formación total del funcionario público no puede depender exclusivamente de las instituciones que se ocupan de su educación previa, ni de las que continúan su formación una vez que se ha convertido en empleado gubernamental. La preparación del funcionario público para atender las exigencias de su carrera, a medida que avanza en ella, es un proceso continuo que empieza en los primeros años y continúa hasta cerca de la edad de jubilación» (30).

## 6. El problema en España

El tema de la formación permanente, con referencia a la función pública de nuestro país, reviste efectiva actualidad aunque, hasta la fecha, no haya preocupado demasiado a la Administración que, en el aspecto legal, apenas si tiene normas aplicables al efecto, como ha puesto de relieve Vázquez de Prada (31).

La trayectoria socioeconómica de la sociedad española parece reclamar, sin embargo, un planteamiento audaz y consecuente del tema, polarizando hacia él la atención de los órganos encargados de la política de personal en el sector público. Un país en el que predomina el sistema selectivo de la oposición; en el que, como ha denunciado Antonio Tovar (32), las carreras más cotizadas socialmente se vienen defendiendo con difíciles y artificiales barreras que aseguren, al que las vence, un disfrute cómodo y sin sobresaltos; en el que se rinde culto excesivo al requisito de la experiencia, de la antigüedad y de los años de servicio; en el que, para muchos jóvenes, lo más apetecible es encontrar dentro de la Administración una «cosa segura» para toda la vida; en el que, por medio de cerrados criterios mono-

(30) NACIONES UNIDAS: *Manual de formación en Administración Pública*. Nueva York, 1967, p. 18.

(31) RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, VALENTÍN: «¿Recyclage para los funcionarios?». *Documentación Administrativa*. Madrid, marzo-abril de 1970, número 134, pp. 68 y ss.

(32) TOVAR, ANTONIO: *Universidad y educación de masas*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1968, 217 pp.

polísticos, se tiende a evitar la legítima competencia en el mundo profesional, es un país que, más que otros, debe corregir defectuosos comportamientos y muchos hábitos antisociales a fin de plegarse a las exigencias modernas que reclaman la impartición de una educación gradual e ininterrumpida para cuantos, de una manera o de otra, asumen cometidos de repercusión pública.

El problema, en general, ha sido puesto sobre el tapete por voces autorizadas. «Por otra parte, se trata de dotar todos los programas educacionales de un común denominador: la formación constante de las personas; el paso a dar con respecto al pasado es parecido al que separa el servicio militar de la movilización general, puesto que una sociedad como la contemporánea, sometida a una rápida evolución, exige un esfuerzo continuado de adaptación del hombre. La reestructuración de los grupos profesionales y oficios de los españoles no debe mirarse, como dice el profesor Perpiñá Rodríguez, como una *pasiva profecía*, sino también, a la vez, como un *programa a realizar activamente*; pues si, por un lado, la citada reestructuración puede venir de la mano de la valoración del capital humano que acompaña al propio progreso, por otra parte, puede ser acelerada intencionalmente para favorecer al mismo desarrollo, cerrando así la arena de la lucha por el avance económico-social» (33).

Los puntos de vista de Jane Sola, orientados principalmente al terreno empresarial y laboral, encuentran eco en otras opiniones referidas más explícitamente a la Administración pública. Ya, en 1956, el profesor López Rodó (34), en un discurso sobre la reforma administrativa, abordando la formación de los funcionarios, afirmaba que ha de ser «obra de toda la vida», añadiendo que «si se quiere evitar la rutina, verdadera arteriosclerosis de la burocracia, es imprescindible que se atienda con seriedad al perfeccionamiento de los funcionarios». Más próximamente a nuestros días, Rodríguez Oliver (35), al estudiar la situación de nuestra Función pública, apunta como uno de sus más acusados problemas el de «promover una promoción profesional» que no se fije tanto en la edad como en los méritos conseguidos, dado que «en el fondo de la necesidad más grave que ha tenido y tiene la Administración es la necesidad de jefes auténticamente preparados para cumplir su misión, y desde luego que esta

---

(33) JANE SOLA, JOSÉ: «El problema de los salarios en España». Oikos-Tau, S. A., Ediciones. Barcelona, 1969, p. 258.

(34) LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: «Política y Desarrollo». Aguilár, S. A. de Ediciones. Madrid, 1970, p. 133.

(35) RODRÍGUEZ OLIVER, J.: «El régimen de Funcionarios y la Administración». *Revista Mundo Social*. Madrid, 15 diciembre 1969, núm. 172, p. 22.

preparación no coincide simplemente con la puntuación que, años atrás, se consiguió al opositar». Por su parte, la Delegación Española en el II Congreso Internacional sobre la Formación de Funcionarios Directivos señalaba en su correspondiente informe (36) que «hoy va siendo ya idea comúnmente admitida la de que, por perfecto que sea el nivel de formación alcanzado al ingreso al servicio de la Administración, es ineludible la continuidad: una formación *permanente* que permita la puesta al día o «recyclage», el perfeccionamiento ulterior».

Los textos precedentes revelan que, entre nosotros, se va abriendo paso una nueva mentalidad, más avanzada y progresiva, en el sentido de postular que, en el futuro, la formación permanente deberá ser un capítulo importante en la carrera del funcionario. No bastará con proporcionarle, como ahora, un perfeccionamiento disperso, fragmentario y accidental, sino que nuestras escuelas de funcionarios, nuestros centros dedicados al adiestramiento del personal con destino a los servicios de la Administración, habrán de proponerse, como uno de sus más fecundos objetivos, el de organizar sistemáticamente, con sentido de continuidad, la formación de los agentes y empleados públicos, con especial interés hacia los que desempeñan misiones de mando y responsabilidad. Ello llevará consigo las correlativas reformas estructurales, a través de las cuales se creen en ministerios, organismos autónomos, escuelas de funcionarios, centros especializados, los órganos pertinentes encargados de programar y de verificar la formación permanente de quienes integran tanto los cuerpos interministeriales como los cuerpos especiales o pertenecen a los cuadros de la Administración Institucional local.

En los años venideros, los órganos gestores de la Función pública tendrán ante sí la tarea de diseñar las grandes líneas, las orientaciones fundamentales, a cuyo tenor vaya convirtiéndose en realidad la ahora inexistente formación continua de los funcionarios. Desde las materias a enseñar hasta la fijación de los momentos en que será precisa recibir aquélla, hay latente todo un ancho y complejo problematismo de cuestiones que habrá que regular a fin de lograr que «el deber de perfeccionamiento», de que habla la ley de Funcionarios, no sea tan sólo una proclamación desiderativa, sino más bien una rigurosa obligación a cumplir con periodicidad.

---

(36) Informe de la Delegación Española. Segundo Coloquio Internacional sobre Formación de Personal Directivo. Alcalá de Henares, 23-26 de septiembre de 1970. En ciclostil, p. 16.

# Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública

---

## Instituto de Estudios Administrativos

---

*Colección en la que se plasmarán los resultados de la labor investigadora del Instituto.*

*De los objetivos de esta Colección dan cuenta los títulos publicados y en preparación.*

### **Títulos publicados:**

- **LA «CLAUSULA DE PROGRESO» EN LOS SERVICIOS PUBLICOS**, de José Luis Meilán. 264 páginas, 200 pesetas.
- **REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PUBLICO TELEFONICO**, de Juan Luis de la Vallina. 208 páginas, 250 pesetas.
- **LOS ORIGENES DEL DERECHO PRESUPUESTARIO ESPAÑOL**, de Esteban López Escobar. 434 páginas, 400 pesetas.
- **TEORIA DEL EQUIVALENTE ECONOMICO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**, de Gaspar Ariño Ortiz. 428 páginas, 400 pesetas.

### **En prensa o preparación:**

- **LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN INDUSTRIAS MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS**, de Manuel Arias Senoseain.
- **LEY Y REGLAMENTO EN EL DERECHO PUBLICO OCCIDENTAL**, de Alfredo Gallego Anabitarte.
- **LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**, de Juan A. Santamaría Pastor.
- **LA ORGANIZACION Y EL CONTROL DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO EN ESPAÑA**, de Francisco Sosa Wagner.

**Pedidos a Boletín Oficial del Estado - Trafalgar, 29 - Madrid 10**