



NOTAS

EL CENTRO DE FORMACION DE FUNCIONARIOS DEL MUTUALISMO LABORAL

378.9:35.088.6:334.7(46)

Por FERNANDO RODRIGUEZ DE LA TORRE

Sumario: 1. Introducción.—2. El personal de la Organización Mutualista Laboral. Sistemas de ingreso y ascenso.—3. Creación del Centro de Formación de Funcionarios del Mutualismo Laboral.—4. Clase de cursos impartidos.—5. Cursos internos de formación.—6. Balance de un año de actuación del Centro de Formación de Funcionarios del Mutualismo Laboral.—7. Nuevos proyectos. Conclusión.

1. Introducción

SI «la ocupación por el adiestramiento de los funcionarios es hoy en día un fenómeno universal (y), a nadie se le escapa el interés que esta formación ofrece, incluso desde el punto de vista económico» (1), es bien cierto que en nuestra patria, en los últimos quince años, se han dado suficientes muestras de esta preocupación, dirigida por parte del Estado y sus organismos autónomos hacia el personal de la Administración, tanto pública como institucional.

El Mutualismo Laboral, uno de los dos pilares básicos de la

(1) Excelentísimo señor don LUIS CARRERO BLANCO, ministro subsecretario de la Presidencia, en la inauguración de la sede en Alcalá de Henares del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios el día 15 de diciembre de 1960. Recogido en DA núm. 38, p. 18.

Seguridad Social española, no podía estar ausente de esta preocupación por el adiestramiento de sus funcionarios. Nos proponemos en estas notas efectuar una breve exposición de las motivaciones o fundamentos de la misma, de las técnicas o sistemas empleados y de un balance de los resultados.

1.1 LOS PRINCIPIOS IDEOLÓGICOS DE LA GESTIÓN MUTUALISTA

Surge el Mutualismo Laboral en los capítulos de previsión de las Reglamentaciones de Trabajo como una fórmula genuinamente española de complementariedad del concepto tradicional de los clásicos Seguros Sociales. Y este surgimiento desde arriba, extraño al principio si se contempla la cuestión desde un ángulo científico, ha llegado a calar tan hondamente en la realidad social que parece imposible, ahora, no ya sólo pensar en su no existencia, sino incluso en el carácter heteronómico de su nacimiento; tan insito se encuentra en el cuerpo y en la conciencia social de la nación (2). Mas este fenómeno, ¿cómo ha sobrevenido? Fácil es la contestación: porque el Mutualismo Laboral nació con una ideología que no ha sido ni traicionada ni desgastada por el paso de los años, ni tampoco cuando la idea y la abstracción se corporeizó y se estructuró en un plano organizativo servido por funcionarios de carne y hueso. Digámoslo en dos palabras: esta ideología es la del *humanismo social*.

Políticos, legisladores, tratadistas y estudiosos (estos últimos pocos, pero agudos) destacaron desde el primer momento las características determinantes de la gestión mutualista. Sin ninguna pretensión antológica traigamos aquí una síntesis significativa.

(2) Ha sido JUAN EUGENIO BLANCO RODRÍGUEZ primero, LUIS ENRIQUE DE LA VILLA después, quienes han insistido en estos conceptos como una de las notas distintivas del Mutualismo Laboral. Valga por los dos estas palabras del primero: «El fenómeno del Mutualismo Laboral es de los más interesantes que se han producido en nuestra patria en los últimos tiempos, no ya desde el punto de vista de la política social o de la seguridad social, sino contemplado abstractamente en su aspecto sociológico. Es un ejemplo de cómo la norma heterónoma, surgida "desde arriba", sin contar con el asenso, ni siquiera con la incitación de los afectados, se hace carne en la realidad social y provoca una identificación entre aquéllos y el legislador o la *ratio legis*, hasta el punto de que las entidades surgidas en el *Boletín Oficial del Estado* se institucionalizan —a la manera de Hauriou— y enraizan en tal forma, que pudiera pensarse constituyan unos grupos comunitarios surgidos espontáneamente del medio social, y al cual se habían limitado los poderes públicos a conceder un formulario *placet*.» (BLANCO RODRÍGUEZ, JUAN EUGENIO: *Mutualismo Laboral*, Madrid, 1957; prólogo, p. 5.)

1.1.1 *Las consignas doctrinales de Girón de Velasco*

José Antonio Girón de Velasco, ministro de Trabajo fundador del Mutualismo Laboral, cuando cesó en el Departamento dejó ya, entre otras numerosas realizaciones, una Organización Mutualista fuerte, arraigada y consolidada. Desde el año 1946 sus consignas doctrinales fueron tan frecuentes como apasionadas. Difícil es elegir, entre muchos, un texto programático sobre la gestión mutualista. Desde el principio se propugnó fuertemente, mediante consignas de los directores generales de Previsión, que en las oficinas mutualistas desaparecieran las ventanillas y que al público (la «clientela» mutualista) se le atendiera detrás de amplios mostradores o en despachos abiertos. Así se hizo desde el primer momento; téngase en cuenta que nos estamos retrotrayendo en el tiempo veintisiete años. Del año 1950 es el fragmento de José Antonio Girón que traemos aquí:

«Al ir los Montepíos adquiriendo fortaleza y desarrollo deben ir reduciendo su burocracia, por la misma razón que un organismo que va fortaleciéndose partiendo de la infancia va soltando las trabas y los mecanismos que le ayudaban a dar los primeros pasos.

Los funcionarios de los Montepíos son unos funcionarios distintos de los demás..., todos, los propietarios, los eventuales y los interinos deben saber que su esfuerzo, el menor de sus movimientos, debe ir encaminado a una mejora social. Porque cada acto del funcionario tiene una repercusión en la vida y en la economía de un ser humano es por lo que la mayor austeridad y el mayor rigor moral deben presidir estos actos... Llegará, pues, un momento—y debemos esforzarnos en que llegue pronto—en que haya que pensar en reducir la burocracia al mínimo y no sólo en personal, sino también en lentitud. Es muy importante reducir los gastos de administración y es muy importante reducir como una consecuencia inmediata el trasiego de papeles, el barroquismo administrativo que resta agilidad a todo el funcionamiento de estas instituciones» (3).

(3) «Mensaje del excelentísimo señor ministro de Trabajo a los directores, empleados, juntas rectoras y trabajadores integrados en los Montepíos Laborales», 21 de mayo de 1950; pp. 3-4.

1.1.2 La «antiburocracia» de Juan Eugenio Blanco

Un directivo de la primera hora mutualista, primer tratadista científico del Mutualismo Laboral, describió en más de una ocasión, con pluma apasionada pero convincente, la victoria institucional y pragmática del Mutualismo contra la vieja burocracia, la fría y encastillada burocracia. En este *leit motiv* detiene Juan Eugenio Blanco sus consideraciones en numerosos escritos. Tomemos dos fragmentos:

En 1948 decía: «Al primer contacto con el pueblo trabajador, éste comprendió que se hallaba ante algo nuevo (las Mutualidades Laborales); que no se trataba de castillos burocráticos de la Administración española, para él, y desde siempre, cumbres inaccesibles; que él podía entrar en las oficinas e imperativamente exigir una atención adecuada; que él o sus representantes podían y debían pedir explicaciones directas e inmediatas de qué es lo que pasaba con "los papeles"; que el personal administrativo no era el señor de horca y cuchillo de la inexorable ventanilla y el desabrido responder» (4).

Y en 1952 escribía: «No es que nosotros despreciemos la técnica administrativa ni la organización burocrática que, especialmente en materia de seguros sociales, es necesario mantener con todo rigor. Lo que hace falta es que esa técnica y esa organización no se aduzcan por los funcionarios y empleados al servicio de la misma para justificar injustificables negligencias o demoras perfectamente evitables. Nada de esto puede suceder en el Mutualismo Laboral por dos razones: la primera, el magnífico espíritu social de sus funcionarios, que les hace actuar espontáneamente para que las prestaciones se otorguen con la máxima celeridad...; el sentimiento de fraterna solidaridad social y la conciencia de la auténtica misión del Mutualismo hacen más que todos los reglamentos de procedimiento administrativo. Pero es que si así no fuese, en el Mutualismo Laboral existe algo sin precedentes en nuestra Administración...: el derecho a información inmediata y directa...; es más, aun cuando no tenga ningún asunto que resolver con carácter inmediato puede, si tiene interés por constatar los datos a él referentes que obran en la

(4) Mutualidad Siderometalúrgica de Cataluña: *Memoria 1947*, Barcelona, 1948; pp. 14-15.

entidad, requerir de ésta la exhibición de las fichas y demás documentos de su expediente personal. No hay, pues, «telón de papel» en las Mutualidades y Montepíos Laborales. Sus oficinas son «de cristal» y transparentes y abiertas están para cuantos productores quieran penetrar y ver en ellas...» (5).

1.1.3 *Los principios básicos de César Gala*

En un enjundioso estudio dedicado a la acción administrativa, no sólo en el Mutualismo Laboral, sino en la Seguridad Social, pero bien impregnado de espíritu mutualista, César Gala Vallejo matizaba cuáles debían ser los principios básicos en que los supuestos administrativos de un plan de Seguridad Social tenían que descansar (estamos en el año 1958, época preocupante en que se inició, desde muchos ángulos, el estudio de un plan nacional de Seguridad Social), y señalaba, entre otros:

- El principio de economía de la gestión;
- El principio de la afectividad con los administrados;
- Los principios de celeridad y dinamismo funcionales.

Desarrollados estos principios de una manera clara, se leían estos párrafos:

«Servicio vocacional del personal.—Las personas que forman parte del órgano funcional, desde el dirigente hasta el más modesto empleado..., o el subalterno..., todos deben tener la sensibilidad y el espíritu apropiados para hacer de su actuación una verdadera vocación, una profesión vocacional de servicio al prójimo. Esta vocación del personal puede obtenerse desarrollando la profesionalización completa de cuantos prestan servicio en las instituciones de Seguridad Social. Tal profesionalización produciría, indudablemente, al lado de una mayor eficiencia técnica y eliminación de burocracia, un aumento del índice de amabilidad del personal, que haría que las relaciones entre los interesados y las instituciones gestoras se asentasen sobre unas bases de entendimiento humano, caliente y sincero y de amplia y recíproca benevolencia y confianza.

(5) *Boletín Informativo de la Mutualidad Laboral Vinícola* núm. 1 (1952), pp. 8-9.

Se procurará la mayor perfección posible del personal mediante el desarrollo de su profesionalización y la realización periódica y obligatoria de cursos formativos y selectivos.

Conviene en el aspecto humano dejar claramente sentado en el plan los sistemas de admisión, adiestramiento y capacitación del personal, cómo debe seleccionarse a los funcionarios, qué métodos deben seguirse para la formación y capacitación funcional, cómo buscar su rendimiento y el clima propicio para que le sea grato el trabajo...; los procedimientos formativos y el desarrollo periódico y obligatorio de cursos para evitar el anquilosamiento, la rutina y la inercia, y, en fin, cursos de relaciones públicas» (6).

Convencido íntimamente César Gala de la bondad de su programa, no dudó en proyectar su pensamiento hacia la humanización de la gestión en los órganos de la Seguridad Social de los funcionarios públicos (7).

1.1.4 *Las definiciones de De la Villa*

En cursos para funcionarios y directivos del Mutualismo Laboral, en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, celebrados durante los años 1961 y 1962, el profesor decano de dicho Centro, doctor Luis Enrique de la Villa, profesó una *Teoría general del Mutualismo Laboral* densa y científica, como todo lo que este insigne laboralista investiga y trata. De sus clases extractamos las siguientes definiciones sobre el Mutualismo Laboral, sus funcionarios y dirigentes:

- «— La Mutualidad es una cooperativa de previsión en la que, por definición, la comunidad de todos los asegurados se constituye en asegurador de cada asegurado en sí.
- El Mutualismo Laboral pretende dar a la previsión un contenido de amor y solidaridad humana, y además es un auténtico mecanismo de promoción social.

(6) GALA VALLEJO, CÉSAR: «Principios básicos para un plan de acción administrativa de la Seguridad Social», en *Cuadernos de Previsión Laboral* núm. 13 (1958), pp. 75-112. Existe edición en separata.

(7) GALA VALLEJO, CÉSAR: «Consideraciones del órgano gestor en la Seguridad Social general de los funcionarios públicos», en *DA* núm. 71 (noviembre 1963). Existe edición en separata núm. 125.

- El miembro de la Organización Mutualista de la Seguridad Social no puede limitarse a ser un mero funcionario. Debe ser un humanista.
- Hay que formar dirigentes del Mutualismo Laboral en los que, prescindiendo de la formación técnico-jurídica, prevalezca la conciencia mutualista como un factor fundamental» (8).

1.1.5 *La tesis de Meilán Gil*

Durante el año 1961, un joven doctorando realiza una profunda labor de investigación sobre el «complejo fenómeno del Mutualismo Laboral» y «la realidad del Mutualismo Laboral». El campo, en la doctrina científica, está casi inédito, y el doctorando José Luis Meilán Gil realiza una fecunda vivisección jurídica de la materia cuya «importancia no necesita ser ponderada», aunque —afirma— «el Mutualismo Laboral no deja aprisionarse de un modo compacto en una casilla por amplia que sea».

Presentada la tesis doctoral en la Universidad de Madrid en el año 1962, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas publicó su fecundo estudio (9).

De la construcción jurídica de Meilán Gil sobre el Mutualismo Laboral sólo traemos aquí a colación las notas características que influyen en la concepción ideológica de la gestión mutualista:

«Hemos de anotar otra (característica) no menos importante: la participación de los propios interesados en la gestión del Mutualismo. Hay una gran dosis de inmediatez en el mecanismo de la concesión de las prestaciones... Y esta característica, aparte de tener notable influencia jurídica en la administración de la Seguridad Social; cumple funciones de formación y de colaboración sociales de gran trascendencia» (p. 95).

(8) En el folleto policopiado «Relaciones humanas y relaciones públicas. Teoría general del Mutualismo Laboral. Por el profesor Luis Enrique de la Villa. Apuntes tomados directamente de las explicaciones de clase por Fernando Rodríguez de la Torre. Alicante, 1962». Editado con autorización del profesor DE LA VILLA.

(9) MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS; *El Mutualismo Laboral*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Junta de Estudios Económicos, Jurídicos y Sociales, Madrid, 1963, 411 páginas. Nuestros números entre paréntesis remiten a la página del libro.

«En la modalidad de su gestión influyen las características auténticamente mutualistas que hemos visto se dan en el sistema. El servicio social en que consiste el Mutualismo Laboral está llevado por entes que son auténticas Mutualidades...» (p. 95).

Adentrado en el estudio del Mutualismo Laboral con la fría técnica del escalpelo jurídico, Meilán Gil queda aprehendido en las mallas apasionantes de la realidad humanística del sistema, y cuando en el recorrido de su itinerario jurídico—*jus, semper jus*—surge al borde del camino la oportunidad se rinde ante la evidencia:

«Todos los comentaristas del Mutualismo Laboral destacan el arraigo y popularidad que han logrado las Mutualidades Laborales entre los trabajadores, a lo cual ha contribuido el clima de cordialidad existente en su actividad administrativa...» (página 253).

«En toda actividad administrativa, el papel del funcionario es completamente esencial; de su comportamiento depende el éxito o fracaso en la práctica de todas las reformas. Así lo ha afirmado con rotunda claridad López Rodó: "En definitiva, lo decisivo son siempre las personas. Sin ellas todo programa de mejoras resultaría ilusorio." Al personal del Mutualismo Laboral cabe una gran parte del éxito de las Mutualidades Laborales» (p. 348).

La opinión que a Meilán Gil le merece el procedimiento administrativo del Mutualismo Laboral la contemplaremos más adelante.

1.1.6 *Las declaraciones programáticas de la Ley de Bases de la Seguridad Social*

La Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963, otorgó al Mutualismo Laboral carta de reconocimiento institucional como Entidades Gestoras del Sistema de Seguridad Social y con la naturaleza jurídica de corporaciones de interés público (base decimoséptima).

En cuanto al campo de los principios de la acción administrativa de la Seguridad Social se declara lo siguiente.

«La ordenación de la Seguridad Social... se ajustará a criterios y procedimientos de máxima eficacia dentro de una coordinación técnica de los servicios...» (base primera, número 4).

«Por el Ministerio de Trabajo se organizarán... los servicios e instituciones que hayan de llevar a cabo los oportunos estudios... de simplificación y racionalización de las operaciones y trámites administrativos que exijan su desarrollo y aplicación» (base preliminar, número V).

Y, anteriormente, en la magistral exposición de motivos:

«Iniciado en nuestra patria hace ya algunos años el proceso de reforma administrativa... la conversión de los Seguros Sociales en un auténtico sistema de Seguridad Social ha de proyectarse ineludiblemente hacia el movimiento de reforma» (exposición de motivos, IV).

1.1.7 *El humanismo social de Licinio de la Fuente*

En el acto de toma de posesión de altos cargos del Departamento de Trabajo, en el año 1969, el ministro titular, don Licinio de la Fuente, esbozó, mejor elaboró, una diáfana filosofía de atención al hombre por la Seguridad Social, un *humanismo social*:

«Hay que tener siempre presente que nuestro trato va dirigido a personas portadoras de valores eternos, que sólo pueden sentirse satisfechas cuando sus valores humanos son atendidos con realidades vivas y entrañables. No hay que ver a los destinatarios de las prestaciones como "asegurados", como "colectivos", como incidencias de unos partes de "altas" y "bajas", ni siquiera como "hombres", en plural. Hay que ver siempre en el destinatario el "hombre" singular, único. Sólo cada hombre, la persona humana individualizada, con su nombre y apellidos, con su carga de vida material y espiritual, alto o bajo, sano o enfermo, culto o inculto, es el protegido por la Seguridad Social... Es para estos hombres concretos, dignificados y potenciados en su condición de persona humana, para quienes hay que organizar la Seguridad Social. No basta, pues, con prestar una atención global a estos veinte millones de españoles que son y encarnan la Seguridad Social, sino que hay que flexibilizar y humanizar las estructuras y dotarla de los servicios sociales que

sean necesarios para que todos y cada uno de estos hombres concretos, únicos e irrepetibles, reciban la consideración y el tratamiento que su caso personal exija» (10).

1.1.8 *Las conclusiones del Congreso Nacional del Mutualismo Laboral*

Después de veinticinco años de vivencia histórica, el I Congreso Nacional del Mutualismo Laboral, celebrado en mayo de 1971, adoptó diversas conclusiones en las que se conjuntaron las realizaciones pasadas con los principios inspiradores de las reformas propugnadas. En cuanto a estructura y organización se consideraron características especiales —ejemplificadoras— del Mutualismo Laboral, entre otras, las dos siguientes:

- «— La simplificación administrativa y la celeridad en el trámite, inexcusables para la eficacia de las prestaciones.
- El humanismo social que informa su gestión.» (Ponencia III, estructura y organización, conclusión 4.^a)

1.1.9 *Suma final*

Hemos traído a colación ocho textos; no son todos los que podrían citarse, aunque sí son importantes. En ellos se conjuga el apasionamiento por la realidad con la doctrina programática. Fácil es hacer una suma de estas declaraciones de principios; de la lectura y asimilación de las mismas, variadas y enunciadas en momentos cronológicos separados, se desprenden, a fuer de síntesis:

- a) El carácter humanístico de la gestión mutualista, prioritario sobre cualquier otra característica, y
- b) las líneas básicas de la acción administrativa de esta gestión, proyectada hacia:

- La simplificación administrativa;
- la flexibilidad de su estructura;
- la economía y la austeridad del servicio;

(10) Excelentísimo señor don LICINIO DE LA FUENTE DE LA FUENTE, ministro de trabajo: *Tres discursos. Humanismo social. Un programa del Ministerio de Trabajo*, Madrid, 1970, p. 14.

- la inmediatez y celeridad de las prestaciones;
- la eficacia y el dinamismo funcionales;
- la afectividad y cordialidad de las relaciones entre el ente y los administrados o, lo que es lo mismo, entre funcionarios y clientela mutualista.

c) Por consiguiente: la necesidad de que la formación del funcionario mutualista se oriente hacia los anteriores principios.

1.2 SOPORTE ADMINISTRATIVO DEL MUTUALISMO LABORAL

Cuando nace, en 1946, el Mutualismo Laboral, su estructura administrativa fue mínima y despreocupada de los problemas organizativos. La pasión de servicio de los hombres y mujeres que formaron la primera promoción de dirigentes y funcionarios suplió, como ha ocurrido con otras realizaciones españolas modernas, las deficiencias de una primitiva, cuanto que improvisada, instalación formal. Examinaremos sucintamente la organización y el procedimiento.

1.2.1 Estructura administrativa

Las líneas maestras de la actual estructura administrativa de la Organización Mutualista Laboral ya fueron diseñadas en la orden ministerial de 19 de noviembre de 1948, por la que se crearon las Delegaciones Provinciales de Mutualidades Laborales. Así, pues, sobre la base profesional—las Mutualidades—y la base territorial—las Delegaciones Provinciales—juegan las coordinadas organizativas. Añádase el Servicio de Mutualidades como órgano central, creado por orden ministerial de 24 de octubre de 1946. La gestión encomendada ha ido paulatinamente ampliándose en ámbito y volumen sin interrupciones ni amortiguaciones. Esta ampliación constante ha sido originada por dos causas:

a) Por un lado, de forma simplemente cuantitativa, por el aumento neto de los afiliados y de los pensionistas. La gestión mutualista laboral incide sobre la población activa de la industria y de los servicios, y estos dos sectores son, como es notorio,

los que han tenido y mantienen un progresivo y acelerado índice de crecimiento en la España del desarrollo.

b) Por otro lado, por el incesante incremento del ámbito de la gestión, motivada por la asunción de nuevas funciones y responsabilidades y la mayor complejidad y tecnificación de las restantes, hasta tal punto que puede considerarse como un desafío a la capacidad de respuesta de una organización. Por citar algunos ejemplos concretos mencionemos: la gestión del Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, la implantación sucesiva de hasta siete regímenes especiales (Autónomos, Artistas, Minería del Carbón, Ferroviarios, Representantes de Comercio, Escritores de Libros y Toreros) con características peculiares sui generis en cada uno de ellos, la colaboración con los Servicios Sociales o comunes (los dos más voluminosos están adscritos a la Caja de Compensación de las Mutualidades Laborales y servidos por personal mutualista: Servicio Social de Asistencia a los Ancianos y Comisiones Técnicas Calificadoras), el trámite de las prestaciones sujetas a los numerosos convenios internacionales de Seguridad Social suscritos por nuestro Estado, las anuales revalorizaciones de las pensiones, las también anuales variaciones en las tarifas de cotización, las mejoras voluntarias en la misma cotización, etc. Todo ello son razones que aconsejan el constante perfeccionamiento del funcionariado mutualista en su aspecto técnico.

En la actualidad (año 1973) la red mutualista laboral («vigorosa red mutualista» en adjetivación de la Ley de Bases de la Seguridad Social, exposición de motivos, I, 5) está constituida por:

a) El Servicio de Mutualidades Laborales, cuyo jefe nato es el director general de la Seguridad Social, órgano de dirección, tutela y vigilancia.

b) Las entidades gestoras del Régimen General. Son las Mutualidades Laborales de ámbito nacional, interprovincial o provincial.

c) Las entidades gestoras de los Regímenes Especiales. Son también Mutualidades de ámbito nacional, interprovincial o provincial.

d) Las Delegaciones Provinciales de Mutualidades Laborales radicadas en las capitales de provincia, excepto en la provincia de Pontevedra, con Delegación Provincial en Vigo. No hay Delegación Provincial en Madrid, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife (en las provincias canarias existen dos Mutualidades Laborales de base geográfica, no sectorial). Hay Delegaciones Provinciales en Ceuta y en Melilla.

e) La Caja de Compensación y Reaseguro de las Mutualidades Laborales, dedicada, como ya proclama su denominación, a la compensación intermutualista.

1.2.2 Procedimiento administrativo

A medida que surgían las necesidades en el plano de funcionamiento administrativo se fueron dictando normas sobre organización. A los cuatro años de operarse la descentralización administrativa con la creación de las Delegaciones Provinciales se dictó, por resolución de 27 de marzo de 1953, el texto de procedimiento administrativo que habría de aplicarse por las entidades mutualistas (tanto las sedes centrales de las Mutualidades como las Delegaciones Provinciales), y a los dos años de vigencia se hizo una refundición del mismo, que fue aprobado por resolución de 30 de abril de 1955, recogiendo pequeñas modificaciones. Este texto refundido de procedimiento administrativo del Mutualismo Laboral se encuentra hoy con las obligadas adaptaciones y modificaciones de los trámites y del modelaje, todavía vigente.

Se pretendió en el año 1955 que «tanto la organización interna como las relaciones con otros organismos (respondieran) al principio de máxima sencillez, que no entraña falta de control, reduciendo los trámites burocráticos a lo verdaderamente indispensable y huyendo de una perfección teórica en beneficio de lo que prácticamente se ha considerado como bueno» (11).

En el año 1961 Meilán Gil estudia el procedimiento administrativa del Mutualismo Laboral y encuentra que (12) «uno de los

(11) Vid. Servicio de Mutualidades Laborales: *Diez años de Mutualismo Laboral. Informe del subdirector general del Servicio de Mutualidades a la Asamblea General de la Caja de Compensación de Mutualismo Laboral*, Madrid, 1957, p. 20.

(12) Vid. MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS: *Op. cit.*

factores que han contribuido poderosamente al éxito y buena marcha del Mutualismo Laboral ha sido, sin duda, la eficacia de su procedimiento administrativo» (p. 347), y añade:

«Si se examinan las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, y nos fijamos, sobre todo, en los principios que deben presidir la actuación administrativa, se observará que el procedimiento del Mutualismo Laboral cumple perfectamente aquellos principios. Así, por ejemplo, la citada ley establece como principio programático que "la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia" (art. 29), preocupación que está en primer plano en la gestión del Mutualismo Laboral» (p. 348).

Luego analiza Meilán Gil las medidas concretas que establece la ley para el desarrollo y ejecución de los principios y las compara con las del Procedimiento administrativo del Mutualismo Laboral. Recordemos nosotros que éste último se adelantó cinco y tres años (según se trate del texto primero o del refundido) a la ley de 17 de julio de 1958. Y así, por ejemplo, en el artículo 72 del Procedimiento administrativo del Mutualismo Laboral se encuentran estas notas distintivas:

- Hay funcionarios encargados de la información (13).
- La necesidad de la rapidez en la tramitación se recoge en este artículo.
- Los distintos impresos utilizados están normalizados...
- Pero no tienen el carácter de necesarios en el caso de solicitud de prestaciones. En consecuencia, deberá tramitarse toda solicitud que se presente en cualquier clase de papel, siempre que contenga los datos precisos y lleve la firma que garantice su procedencia.
- La mera presentación de la solicitud, aunque no vaya acompañada de los documentos precisos, es suficiente para interrumpir los plazos de prescripción.

(13) En el año 1959, por resolución de 17 de febrero, de la Jefatura del Servicio de Mutualidades, se dispuso el establecimiento de oficinas de información, iniciativas y reclamaciones en todas las Entidades Mutualistas, siguiendo así los artículos 33 y 34 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

El procedimiento administrativo del Mutualismo Laboral, estudiado como norma de funcionamiento de servicios, puede ser considerado también como régimen jurídico administrativo. A estos efectos Meilán Gil estudió la revisión de oficio en la ley y la compara con la revisión de oficio en el procedimiento mutualista. Concluye: «la revisión de oficio en el Mutualismo Laboral es más amplia» (14).

1.2.3 *Racionalización administrativa*

No es este el lugar oportuno para tratar sobre el permanente estado de racionalización administrativa en que se encuentra la Organización Mutualista Laboral. Ha de suponer el profano en la materia que, como tantos otros Entes Autónomos y Corporaciones institucionales de la Administración, en mayor o menor grado, sin ir nunca a la zaga ni pretender ser los mejores, se han introducido en la gestión administrativa del Mutualismo Laboral, a lo largo de veinticinco años, numerosos y específicos avances tecnificadores. Por vía de ejemplo: el tratamiento de la información por ordenadores, la mecanización contable, la microfilmación de archivos, la normalización de impresos. Y en otro aspecto: la clasificación de los puestos de trabajo, la primacía de la función asesora en la inspección de servicios, etc.

Como una muestra real de estos afanes racionalizadores vamos a mencionar una simplificación administrativa en la que el Mutualismo Laboral fue verdaderamente pionero en España. Mientras que los funcionarios de muchos Organismos y los empleados de muchas empresas privadas luchan estérilmente con las cifras de los céntimos en estadillos, nóminas y contabilidades, el Mutualismo Laboral suprimió los céntimos e implantó el redondeo a peseta de todas las prestaciones, incluso de las fracciones mensuales, en el año 1954; a 0 ó 5 pesetas en el año 1964, y las cifras de las decenas, en determinadas prestaciones, a partir del año 1967.

Pero el más alto índice de medición de la actividad racionalizadora es el incremento de la productividad y de la eficacia.

(14) Vid. MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS: *Op. cit.*, p. 349, nota 7.

Sirven al Mutualismo Laboral al comenzar el año 1973 unos 6.600 funcionarios. Si el crecimiento del funcionariado ha sido lento (en el año 1950 había 3.175 funcionarios, lo que significa un aumento del 100 por 100 entre los años cuarto y vigésimo sexto de la vida de la Organización; compárese con otras instituciones o entes de cualquier tipo) los índices de funcionamiento administrativo o productividad, expresados en la relación.

$$\frac{\text{número de afiliados} + \text{número de pensionistas}}{\text{número de funcionarios}}$$

han crecido continuamente. Quiere esto decir que cada funcionario de Mutualidades Laborales atiende cada año a mayor número de afiliados y a mayor número de pensionistas. La productividad de la función administrativa es un hecho cierto. Las *desiderata* de la Ley de Procedimiento Administrativo se cumplen por la Organización Mutualista Laboral.

2. El personal de la Organización Mutualista Laboral. Sistemas de ingreso y ascenso

El vigente Estatuto de Personal de la Organización Mutualista Laboral, aprobado por orden ministerial de 31 de julio de 1970, de conformidad con el artículo 45 de la Ley articulada de la Seguridad Social (15), establece solamente cinco cuerpos profesionales:

- Superior facultativo.
- Técnico.
- Administrativo.
- De asistentes sociales.
- Subalterno.

(15) Se trata del quinto Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral. Con anterioridad se habían promulgado por órdenes de 18 de abril de 1947, 13 de agosto de 1949, 11 de abril de 1955 y 31 de julio de 1959.

El cuerpo técnico está formado por dos grupos: el técnico administrativo y el técnico contable. Cada uno de ellos tiene cuatro categorías:

- Técnico.
- Jefe técnico.
- Jefe de departamento.
- Jefe superior.

El cuerpo administrativo consta de tres categorías:

- Administrativo de 2.^a
- Administrativo de 1.^a
- Administrativo mayor.

Estas tres categorías comprenden, desde luego, las dos actividades para las que la Administración pública tiene desdoblados sus efectivos en los Cuerpos Generales Administrativo y Auxiliar.

Como es norma habitual en esta clase de Estatutos, se regulan en él los sistemas de acceso o ingreso y de ascenso o promoción. Para las categorías inferiores de los Cuerpos Superior Facultativo, Técnico, Administrativo y Subalterno y para el Cuerpo de Asistentes Sociales (que carece de categorías) se realizará el ingreso por oposición libre entre quienes lo soliciten y posean los requisitos y titulaciones prefijadas.

Sin embargo, la promoción en la carrera administrativa mutualista está garantizada, pues cada cuerpo tiene la posibilidad de acceder al mismo, no sólo por el sistema de oposición libre sino por el de concurso-oposición restringido entre funcionarios de otros cuerpos.

Así, el ingreso en el Cuerpo Superior Facultativo se realizará en un 50 por 100 de las plazas vacantes por concurso-oposición restringido entre funcionarios fijos de la Organización Mutualista que estén en posesión del título y, en su caso, del certificado de especialización (Informática, Sociología, etc.) requerido.

El ingreso en el Cuerpo Técnico se efectuará, en un tercio de las plazas vacantes, por funcionarios del Cuerpo Administrativo que tengan título universitario (sólo para el grupo contable se admite también el de profesorado mercantil), o bien un título me-

dio y cuenten con más de dos años de servicios, o sin contar con título tengan más de seis años de antigüedad. Se equilibra así la experiencia con la oficialización de conocimientos que imprimen los títulos académicos.

El ingreso en el Cuerpo de Asistentes Sociales se reserva, en un 50 por 100 de las plazas vacantes, entre funcionarios de cualquier Cuerpo con el título oficial correspondiente.

El acceso al Cuerpo Administrativo procedente del Cuerpo Subalterno goza de una reserva del 20 por 100 de las plazas existentes en aquél, para el oportuno concurso de méritos y superación de un curso de aptitud.

Hasta aquí las modalidades de ingreso en los Cuerpos profesionales, por sus categorías inferiores (salvo en el de Asistentes Sociales que tiene categoría única, repetimos), pero ¿se mantiene esta misma línea promocional para las categorías medias y superiores de los distintos cuerpos? Sí, es la respuesta, y vamos a ceñirnos a los Cuerpos Técnico y Administrativo para examinar el sistema de ascenso. Este se efectuará de la siguiente forma, siempre entre funcionarios de categoría inmediatamente inferior a la que se trate:

- Un tercio de vacantes, por rigurosa antigüedad.
- Otro tercio, por concurso de méritos.
- El resto, por concurso-oposición restringido.

La corrida de escalas es automática; los concursos, por supuesto, voluntarios en cuanto a la participación del personal en ellos.

Los concursos-oposición restringidos se regirán por convocatorias hechas públicas por la Jefatura del Servicio de Mutualidades Laborales, a cuyo efecto el Estatuto de Personal faculta a la misma para la redacción de los programas adecuados y la organización de las pruebas necesarias.

La suma de la valoración de méritos iniciales y de la calificación obtenida en el curso por quienes lo hayan aprobado constituirá la puntuación total por la que serán clasificados los concursantes.

Los concursos de méritos serán resueltos de acuerdo con las puntuaciones totales que cada concursante consiga, determina-

das según un baremo establecido por la Jefatura del Servicio, que recoge una gama de méritos, que puntúan positivamente, evaluados con arreglo a:

- La antigüedad, formada por dos puntuaciones parciales, la antigüedad total al servicio de la Organización Mutualista Laboral y la antigüedad particular en la categoría últimamente ostentada, que da derecho a concursar.
- Los servicios prestados a la Organización, computados anualmente, tanto en puestos directivos, de jefaturas o subjefaturas de unidades administrativas, como en las diversas escalas de la clasificación general de puestos de trabajo del Mutualismo Laboral.
- Los títulos académicos, según la titulación acreditada universitaria o superior, de grado medio o elemental. Cuando se aleguen titulaciones relativas a estudios para cuyo acceso haya sido precisa la obtención de titulación de grado inferior, únicamente será computada aquélla. Asimismo, cuando concurren varios títulos independientes entre sí, se otorgará a uno de ellos la puntuación señalada y a los restantes, el 50 por 100.
- Las recompensas, consistentes en la felicitaciones que obren en los expedientes personales y/o en la posesión de las Medallas del Trabajo, de la Previsión o del Mutualismo Laboral.
- Por último, la conceptuación profesional emitida por el director de la Mutualidad o del delegado provincial, según esté adscrito el interesado a una Sede Central o a una Delegación Provincial de Mutualidades Laborales.

Por el contrario, con puntuación negativa, es decir, demeritadora, actúan las sanciones no canceladas.

Una vez efectuada, con todos los solicitantes, la clasificación general de puntuaciones, quedan seleccionadas tantos funcionarios como plazas se hayan convocado, al objeto de realizar un curso, cuya aprobación será indispensable para el ascenso.

Otra modalidad de formación se vislumbra en el horizonte del Estatuto de Personal: los aspirantes a ingreso en el Cuerpo Técnico, tanto por oposición libre como por concurso-oposición

restringido, habrán de realizar, con resultado satisfactorio, un periodo de prácticas de tres meses de duración, como máximo.

Vemos, pues, que las posibilidades de ascenso de los funcionarios son reales y completas. Un funcionario puede ingresar como subalterno y desde esa categoría acceder al Cuerpo Administrativo; después, ascender al Cuerpo Técnico y escalar dentro de éste, los cuatro niveles o categorías. Existe la posibilidad, pues, de una auténtica promoción social de la carrera administrativa, en la que existen casos personales que no constituyen excepciones. Estos sistemas de ascenso se encuentran dentro de la formación-promoción, que si forma parte de las técnicas de movilidad vertical del personal de las empresas privadas, tiene menos oportunidad de realización en el campo de la Administración pública, como ya se ha comentado en otra ocasión en estas mismas páginas (16).

3. Creación del Centro de Formación de Funcionarios del Mutualismo Laboral

Desde el año 1961 funcionarios de Mutualidades Laborales asistieron a cursos específicos en la modalidad de perfeccionamiento en la sede de Alcalá de Henares del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Estos cursos eran de cuarenta horas de duración. Tenían el tope de veinte asistentes, según las normas didácticas del Centro. En cada curso se trataban cuestiones de racionalización administrativa, programación y control, relaciones humanas y públicas, además de unas lecciones sobre teoría general del Mutualismo Laboral, que profesaba el decano doctor Luis Enrique de la Villa, ya mencionadas anteriormente [vid. 1.1.4 y nota (8)]. Estos cursos se alaban en la tesis doctoral de Meilán Gil (17).

El hecho de que el Servicio de Mutualidades Laborales concertara con el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios estos cursos, hizo que al constituirse el Patronato del Centro por orden de la Presidencia del Gobierno de 6 de di-

(16) Vid. GUTIÉRREZ REÑÓN, ALBERTO: «La promoción social de los funcionarios y la carrera administrativa», en DA núm. 100 (abril 1966), pp. 443-6.

(17) Vid. MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS: Op. cit., p. 327, nota 45.

ciembre de 1961, proveerse al nombramiento de los vocales del mismo por orden de 31 de enero de 1962 se designara un representante del Servicio de Mutualidades Laborales junto con otros seis vocales de otros tantos organismos autónomos que realizaban programas de formación de su personal en dicho Centro.

La semilla de aquellos cursos fructificó en diversas realizaciones, entre las que destacamos una estudiada racionalización de procesos administrativos y contables, la completa normalización del modelaje y la clasificación de todos los puestos de trabajo. En suma, una cohorte de dirigentes y técnicos del Mutualismo Laboral descubrió, confirmó o afianzó que en ellos latía una vocación de organizadores y racionalizadores y, en algún caso, de expertos en Organización y Métodos.

Posteriormente, superada la primera fase histórica de organización de cursos por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, el Mutualismo Laboral sólo encargó a éste algunos cursos de formación en prácticas para las promociones de técnicos administrativos y técnicos contables procedentes de oposición libre, cuya savia joven y alta preparación han resultado de la mayor eficacia en la gestión mutualista (18).

Pasados algunos años, la necesaria organización de los cursos de promoción establecidos en el Estatuto de Personal de 31 de julio de 1970 hizo que se instrumentara la creación de un Centro de estudios en el seno del Servicio de Mutualidades Laborales, configurado en un principio como Centro de formación de funcionarios, consolidado en el año 1972 y con realizaciones tangibles que expondremos seguidamente. El Centro se halla a cargo de un directivo del Servicio, antiguo asistente a los cursos de Alcalá de Henares. La modestia de medios personales y materiales con que empezó el Centro de Formación de Funcionarios del Mutualismo Laboral guarda un paralelismo con la sencillez con que el mismo Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios empezó a funcionar (19).

(18) Mencionaremos en honor de dichas promociones a un hombre, José Vida Soria, número uno de la primera promoción libre de técnicos administrativos del Mutualismo Laboral, después jefe de la Sección Técnica del Servicio de Mutualidades y, en la actualidad, catedrático del Derecho del Trabajo en la Universidad de Salamanca.

(19) Cfr. DE LA OLIVA DE CASTRO, ANDRÉS: «El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios», en *Coloquio internacional sobre formación de funcionarios*, Madrid, 1960, p. 217.

Como base preliminar para un recuento de fuerzas voluntarias docentes se realizó en el año 1971 una encuesta nacional entre todos los funcionarios de la Organización, de cualquier categoría administrativa, con objeto de descubrir voluntarias colaboraciones en la docencia, que dio por resultado un total de 281 solicitudes, equivalentes al 4,5 por 100 del total de funcionarios, en las tres modalidades de enseñanza directa, redacción de textos y tutoría. El 44 por 100 de los colaboradores voluntarios tenían título universitario; otro 11 por 100, el de profesor mercantil, de indudable interés para la formación específica de los contables. En fin, cuatro funcionarios del Mutualismo Laboral que ofrecieron sus servicios al Centro de Formación son, al mismo tiempo catedráticos de Universidad.

La terminología exacta, desde luego provisional, del Centro es la de «Centro de Estudios y Formación de Funcionarios». En un primer estadio, la motivación creadora y la actividad efectiva fue dirigida hacia los cursos de promoción estatutarios, sin que esto quiera decir que se olvide la formación perfeccionadora, que se tiene en estudio, como se verá más adelante (20). Al Centro se le atribuyó, desde el primer momento, una competencia total sobre cualquier tipo de formación que hubiera que impartir en la Organización Mutualista Laboral; de esta forma, las Secciones operativas del Servicio de Mutualidades Laborales que necesitaban organizar actividades urgentes de formación en nuevas técnicas o medios (accidentes de trabajo, mecanización) enlazaron gustosamente con el Centro, al que transfirieron el montaje del curso, en un plano de responsabilidad compartida. En otro orden de cosas, la Sección de Personal del Servicio coadyuvó en las tareas administrativas de realización de todos los cursos.

Insistimos. La motivación creadora del Centro fue la formación con vistas a la promoción o ascenso estatutario. Esto, según De la Oliva (21) es una *fin indirecto*, aunque ya veremos más adelante que también el Centro se orienta hacia los *fines directos* de

(20) Vid. con precisión la diferencia entre formación y perfeccionamiento de funcionarios en DE LA OLIVA DE CASTRO, ANDRÉS: *Op. cit.*, 214-5, y en TOUBES HERRERO, MARCELINO JESÚS: «La revalorización de los cursos de perfeccionamiento: una necesidad apremiante», en *DA* núm. 142 (julio-agosto 1971), pp. 85-9.

(21) Vid. DE LA OLIVA DE CASTRO, ANDRÉS: «Formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos», en *DA* núm. 7 (julio 1958), pp. 31-32.

formación, que es el perfeccionamiento o, como nosotros decimos, «la formación por la formación, no por el ascenso».

El deber de perfeccionamiento está impuesto al funcionario de la Administración Pública por los artículos 33, 34 y 80 de su Ley articulada de 7 de febrero de 1964. De una forma similar, el artículo 105 d) del Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral dice: «El personal de la Organización Mutualista estará obligado a... esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo.» Por otra parte, al deber de perfeccionamiento corresponde el correlativo derecho al mismo, y así el artículo 93 del mismo Estatuto declara que «el Servicio de Mutualidades estimulará y atenderá la formación profesional y especialización de los funcionarios por los medios que estime más adecuados».

Esta declaración es suficientemente explícita y se enfrenta al problema de la inversión económica en formación y perfeccionamiento que el Servicio de Mutualidades Laborales considera altamente rentable, siguiendo en esto las universales corrientes doctrinales sobre coste y rentabilidad de la educación. El razonamiento es sencillo:

- A la Organización le interesa el perfeccionamiento de la actuación del funcionario (22) porque la suma de todas las actuaciones individuales es la actuación global de la Organización.
- Este perfeccionamiento supone un coste. Si este coste produce un mayor beneficio, es rentable. Se ha dicho que todo coste educativo bien encauzado tiene efectos multiplicadores (23).

(22) El decreto de 9 de julio de 1959, que configura el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios dice que «el perfeccionamiento aspira a incrementar el rendimiento y la eficacia de los funcionarios» (art. 1.º).

(23) «Toda gran empresa, cuyo volumen de empleados lo consiente, tiene su propia Escuela de Adiestramiento, a la que se la dota de todos los medios necesarios, con la convicción de que este tipo de inversiones son las más rentables, toda vez que influyen de modo directo en la mayor productividad de la empresa» (excelentísimo señor don LUIS CARRERO BLANCO: *Op. cit.* en nuestra nota (1). Recogido en DA número 38 (febrero 1961), p. 18).

En el mismo sentido DE LA OLIVA DE CASTRO, ANDRÉS: *Op. cit.* en nuestra nota (21): «... en el campo administrativo tiene también validez el hecho de que las inversiones públicas más rentables (las de mayor multiplicador económico o de eficacia) son las realizadas para la capacitación cultural o profesional de sus funcionarios», p. 31.

Para evitar el aparato burocrático, los cursos de formación se montan en base a la singular adscripción temporal durante la mera realización de los mismos de sus directores, y de la simple dedicación, durante las jornadas de enseñanza que le corresponde, de cada uno de los profesores designados. Los profesores ni los directores constituyen un cuadro permanente. Esta sobriedad está de acuerdo con las tendencias en la materia (24).

4. Clase de cursos impartidos

A lo largo del año 1972, desde enero a diciembre, ha habido diversos cursos de formación impartidos por el Centro, bajo dos motivaciones distintas:

- a) Formación para la promoción y ascenso de funcionarios.
- b) Formación en prácticas para opositores libres (formación simultánea al ingreso) o para funcionarios designados para nuevos puestos especializados.

Los cursos de formación para la promoción y ascenso de funcionarios fueron de las siguientes clases:

- De ascenso entre categorías del Cuerpo Técnico.
- De promoción de funcionarios del Cuerpo Administrativo al Cuerpo Técnico.
- De ascenso entre categorías del Cuerpo Administrativo.
- De promoción de funcionarios del Cuerpo Subalterno al Cuerpo Administrativo.

Los cursos de formación simultánea al ingreso se clasificaron así:

- De ingreso en el Cuerpo de Asistentes Sociales.
- De ingreso en el Cuerpo Técnico, procedentes de oposición libre.

(24) Cfr. GARRIDO FALLA, FERNANDO, en *Actas del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid, 1957, p. 623. Lo cita y demuestra su aplicación en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios DE LA OLIVA DE CASTRO, ANDRÉS, en *op. cit.* en nuestra nota (19), p. 217.

Los cursos para funcionarios designados para nuevos puestos especializados:

- De delegados de Gestión del Régimen de Accidentes de Trabajo (cargos de nombramiento discrecional, previa convocatoria de alegación de méritos entre funcionarios).
- De jefes de equipos regionales de microfilmación.

Hay que destacar que la formación simultánea al ingreso de los opositores aprobados en las oposiciones libres de acceso al Cuerpo Técnico constaba de dos fases: la primera, el curso teórico-práctico de setenta y cinco horas lectivas, y la segunda, un *stage* de dos meses en Entidades Mutualistas, bajo la supervisión de tutores aleccionados para que efectúen con los aspirantes trabajos en rotación (*rotating*) por las diversas Unidades administrativas y en diferentes puestos técnicos de trabajo (25).

Todos estos cursos, aunque bajo el mismo denominador común de perfeccionamiento para ascenso, tienen una gran variedad de tratamiento según el nivel o categoría y Cuerpo a que se accede. Es evidente que no puede tener el mismo tratamiento el acceso al Cuerpo Administrativo de funcionarios procedentes del Cuerpo Subalterno que el ascenso a la última categoría del Cuerpo Técnico (jefes superiores). Aunque hayamos puesto la comparación más disimétrica, hay que reconocer la diferencia que va de un curso en régimen de internado, con sesenta horas lectivas, a un curso en régimen de externado, con doce horas lectivas que corresponden a conferencias de catedráticos de Universidad, a las que hay que agregar la presentación de un trabajo monográfico. El planteamiento es muy distinto, equivalente al que va, en términos no absolutos, de una formación de especialistas a una transformación en generalistas, conforme se asciende en la pirámide de los Cuerpos Generales de la Organización.

De los dieciséis cursos impartidos, cinco se celebraron en Madrid, en régimen de externado, generalmente en los propios locales del Servicio de Mutualidades. Son las características de

(25) Sobre la rotación como método formativo, vid., entre muchos, NIGRO, FÉLIX, A.: *Administración de personal* (1966), Publicaciones del CFYPPF, pp. 355-7. También, CARRASCO BELINCHÓN, JULIÁN: «El perfeccionamiento profesional de los funcionarios públicos», en *DA* núm. 25 (enero 1960), pp. 29-30.

estos cursos las habituales en tantos otros de entrenamiento profesional. Por un lado, es favorable la enseñanza impartida en la misma «casa central» de la Organización; también es favorable la equidistante posición geográfica de Madrid en relación con las restantes capitales españolas. Pero son aspectos desfavorables de este sistema la pérdida ambiental de todas las horas no lectivas, el cansancio de los desplazamientos urbanos y la tentación de una disipación del tiempo y de las energías en otras direcciones macrourbanas.

Por el contrario, once cursos se celebraron en régimen de internado. De sus particularidades hablaremos a continuación.

5. Cursos internos de formación

Una auténtica transformación de los usos y costumbres de los cursos formativos de funcionarios de la Organización Mutualista Laboral supone lo conseguido con los cursos en régimen de internado impartidos durante el año 1972 en una residencia del Mutualismo Laboral en Estepona (Málaga).

5.1 MARCO FÍSICO Y AMBIENTAL

El entorno físico y ambiental de esta residencia es extraordinario. Propiedad de la Mutualidad Laboral de la Construcción, está ubicada en el centro del arco occidental de la Costa del Sol, en el término municipal de Estepona, equidistante once kilómetros del núcleo de este municipio y otros once kilómetros de Marbella, y a dos kilómetros de la entidad menor de San Pedro de Alcántara, que pertenece al municipio de Marbella. Forma parte de un extenso complejo turístico social de gran prestancia, que engloba otras dos residencias de vacaciones sociales, pero que están absolutamente separadas entre sí.

Los diversos edificios de que consta la residencia se encuentran a unos cien metros de la playa y a unos quinientos de la carretera general de Cádiz a Málaga; hay una gran residencia-hotel de seis plantas, otra residencia menor, de tres plantas, y un edificio propio de congresos y exposiciones, que forma, a su vez, una aislada área de trabajo y estudio, donde se celebran las

clases, las conferencias, las sesiones audiovisuales y los actos de inauguración y clausura de los cursos. Aquí hay suficiente número de aulas, unas con capacidad para cien alumnos, otras para cincuenta, treinta, veinte...; otra, para coloquios en mesa redonda; además, salas de estudio, despachos para director del curso, secretaría, sala de reprografía, sala de profesores, sala de prensa. Con independencia, un salón de actos y cine-teatro con capacidad para setecientas butacas.

Entre los diversos edificios que comprende la residencia existen amplias zonas ajardinadas y la mayor piscina de la Costa del Sol.

Esta residencia del Mutualismo Laboral está destinada, con carácter permanente, al disfrute de turnos de vacaciones totalmente gratuitas (comprendida la estancia y los viajes de ida y retorno) de los pensionistas del Mutualismo Laboral. El hecho de que convivan, ciertamente, sin que ello suponga un estorbo al estudio, los funcionarios de la Organización mutualista con los pensionistas de las entidades gestoras supone tener un palpable y real contacto con los hombres y con las mujeres, pensionistas, que son la razón de ser de los afanes mutualistas. Los beneficiarios contemplan maravillados, convencidos de una realidad palpable, cómo los funcionarios consagran una decena de horas diarias a su perfeccionamiento y promoción, comprendidas las horas de la mañana y tarde de clases y las horas de estudio privado. Todo ello se desenvuelve en un ambiente tranquilo, alejado de la oficina y del tráfico de la urbe, con un clima suave y soleado, beneficioso corporalmente; toda suerte de medios materiales coadyuvan a la dedicación definitiva. Añamos que los funcionarios que lo deseen pueden ir acompañados por sus esposas, por las que abonan módicos precios de estancia.

Veamos ahora cómo se desarrolla cada curso, en sus etapas de preparación y de realización.

5.2 PREPARACIÓN DEL CURSO

Una vez efectuada la convocatoria de cada curso empieza en el Centro de Formación la preparación del mismo, adentrándose en la *filosofía* de cada uno, es decir, la fijación de fines, median-

te las contestaciones a las preguntas: *¿qué?*, *¿cómo?*, *¿quiénes?*, *¿cuánto?*

De un reflexivo estudio sobre el objetivo del curso se infieren las partes sustanciales del programa, que se confecciona *ad hoc* para cada curso, en conjunción con el número de horas lectivas que se planea como idóneo, número también variable para cada curso. También se predeterminan los sistemas de lecciones prácticas y la variedad de pruebas, parciales y finales, que servirán para la evaluación final.

Sigue el estudio personalizado de la relación de asistentes para deducir las características del grupo humano que constituirá el alumnado; fundamentalmente se tienen en cuenta la edad, la titulación y la antigüedad al servicio de la Organización.

Por último, se pasa a la delicada tarea de la selección de los profesores que se consideran más idóneos para impartir la enseñanza específica, en relación con los condicionantes anteriores. Cada profesor designado perfecciona y amplía el programa particular de su asignatura y prepara todas sus lecciones, sin dejar por ello ni por un momento su trabajo habitual en la Organización; claro está que mantiene un contacto regular con el director del curso. El tiempo que media entre la designación de un profesor y su presentación en el curso para comenzar con su primera lección oscila entre los quince y los cuarenta días.

El director del curso, de igual manera, efectúa sus trabajos preparatorios sin abandonar su tarea específica en la Organización, que interrumpe unas cuarenta y ocho horas antes del comienzo del curso.

La preparación administrativa (citaciones, normas e instrucciones, régimen de permisos retribuidos) corre a cargo de la Sección de Personal del Servicio de Mutualidades Laborales.

En el día «D» y a la hora «H» prefijada (generalmente, un domingo por la noche), un número variable de funcionarios se concentra en la residencia de Mutualidades de Estepona para dar comienzo a una nueva experiencia.

5.3. REALIZACIÓN

En el acto de apertura, en el que toman parte el director del curso, los profesores que imparten clases el primer día y un representante del delegado general del Servicio de Mutualidades Laborales, se da la bienvenida a los funcionarios y las oportunas instrucciones convivenciales y metodológicas.

Inmediatamente se pasa a la primera lección.

Las clases, como unidades didácticas, suelen ser de sesenta minutos de duración; la exposición del profesor no suele pasar de cuarenta a cuarenta y cinco minutos; el resto se dedica a coloquio. Es muy raro que no se realice éste, pues los temas tratados tienen en su mayoría gran valor práctico y los asistentes se sienten vinculados y tienen activa participación, solicitando aclaraciones o exponiendo sus puntos de vista y sugerencias.

Cada día hay de cuatro a cinco clases teóricas, y una o más clases prácticas. Se trabaja, desde luego, intensamente, en la mañana y en la tarde. Los sábados sólo se dan tres clases por la mañana.

Después de las clases teóricas se entregan a los asistentes las fotocopias de un amplio esquema sobre la lección, elaborado de antemano por el profesor. El conjunto de todos los esquemas forma un verdadero manual administrativo de rabiosa actualidad y con las cuestiones pragmáticas de mayor interés para el desenvolvimiento en los puestos de trabajo propios de las nuevas categorías a las que se accede.

Las clases prácticas consisten, en su mayor parte, en el desarrollo del método de casos, mediante el que se logra una plasmación práctica de conocimientos teóricos y el desarrollo de la capacidad analítica del funcionario. Consiste, como es sabido, en la resolución abierta por el profesor de un caso y abarca desde la presentación por escrito del problema hasta el análisis y la discusión común (26). Se han efectuado también, en menor número de casos, algunas prácticas en forma de sociodrama (ro-

(26) Sobre el método de casos, vid., entre muchos, CARRASCO BELINCHÓN, JULIÁN: *Op. cit.* en la nota anterior, p. 30; DE LA OLIVA DE CASTRO, ANDRÉS: *Op. cit.* en nota (19); «excelente medio para adiestrar la mentalidad administrativa», p. 231; DE LA VILLA GIL, LUIS ENRIQUE: «El método de casos», en *DA* núm. 35 (noviembre 1960), pp. 17-24; NICRO, FÉLIX, A.: *Op. cit.* en la nota anterior, pp. 369-72, y bibliografía norteamericana en su nota (328).

leplaying) (27) cuando se han abordado en las lecciones la información técnica a los beneficiarios, las quejas y reclamaciones.

Las materias de cada curso contienen, *grosso modo*, un 50 por 100 de estudios y de los procesos administrativos o contables y de la estructura y organización administrativa del Mutualismo Laboral; el resto, estudios variados en adecuada proporción, según cursos y categorías de acceso: la legislación de la Seguridad Social, el Derecho del Trabajo, la Organización general, la racionalización administrativa, la estadística, la mecanización, la contabilidad aplicada, la economía de la Seguridad Social, las técnicas de dirección, etc. En cada curso, algunas o bastantes de las anteriores *asignaturas* se han explicado, en mayor o menor proporción.

Además, en los cursos para las más altas categorías se han ofrecido unas conferencias magistrales que corrieron a cargo de altos funcionarios y cargos del Ministerio de Trabajo y Servicio de Mutualidades Laborales, catedráticos, magistrados. Después de cada conferencia se abría un coloquio tan apasionante que muchos conferenciantes salieron convencidos de que se había «exprimido» el tema. Séanos permitido narrar una breve anécdota sobre una conferencia: un ilustre profesor de Sociología ofreció una disertación, en una tarde del mes de noviembre de 1972, sobre la sociología de la burocracia. En el coloquio que siguió a la docta conferencia el entusiasmo y pasión por el servicio que los funcionarios asistentes esgrimieron colisionó con el teórico modelo de MAX WEBER, pues con válidos, por veraces, argumentos llegó a reconocerse por nuestro conferenciante de que, a la vista de lo que se le exponía «la burocracia en el Mutualismo Laboral era una burocracia distinta a las demás». La enardecida discusión continuó ofreciendo tan altos ejemplos de servicio, que el profesor anunció como final del coloquio la urgencia de una investigación, a nivel de tesis doctoral, que él mismo impulsaría en la cátedra de Sociología, sobre el modelo burocrático del funcionariado mutualista.

(27) Sociodrama: «el más alto grado de participación activa, a falta de una auténtica experiencia de trabajo efectivo», según O'DONNELL, W. J., en «Role-Playing As a Practical Training Technique», *Personnel*, XXIX/3, nov. 1952, pp. 275-89. Lo cita NIGRO, FÉLIX, A., en *op. cit.* en nuestra nota (25), p. 375.

En los cursos del Cuerpo Técnico se realizan simultáneamente los correspondientes a los dos grupos (contables y administrativos) de cada categoría. Por ello se imparten clases comunes a ambos grupos y clases específicas a cada uno.

Tres o cuatro veces a la semana se efectúa una reunión de profesores; ocupados éstos todo el día con clases y atenciones a los alumnos (las preguntas individuales se formulan en pasillos, jardines y comedores) no hay otro remedio que iniciar estas reuniones a las diez y media de la noche. En estos claustros se analiza el desarrollo de las clases de forma individual y en su conjunto, el comportamiento de los asistentes en las clases teóricas y en las prácticas, se determina la necesidad de insistir en unas materias o de soslayar otras cuestiones, en suma, se efectúa sobre la marcha el replanteo diario de la estrategia del curso. Hay que tener en cuenta que los profesores no están permanentes, pues llegan, imparten sus clases y retornan a sus puntos de procedencia; por término general permanecen de cuatro a ocho días, mientras que los cursos oscilan entre trece y cuarenta días de duración. Sólo el director del curso y los alumnos permanecen todo el curso seguido; de ahí que el contacto del director con el profesorado sea diario, a nivel personal, y con la frecuencia apuntada anteriormente, a nivel de claustro.

Las pruebas parciales y finales se elaboran en los claustros de profesores. Estos exámenes son de tres tipos:

a) Preguntas de respuesta múltiple, con una premisa significativa y cuatro «desorientadores», siendo uno de ellos la respuesta válida. La construcción de estas preguntas (en un curso se propugnaron en diferentes pruebas 330 preguntas de respuesta múltiple) es difícil, ya que la respuesta válida debe carecer de ambigüedad y los «desorientadores» deben consistir en los errores más frecuentes sobre la materia, pero sin que su alejamiento de la misma haga descartarla para el desconocer de la contestación.

b) Redacciones de tipo creativo sobre cuestiones de organización general, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (por ejemplo: «señálese, a juicio de cada uno, cuál es la más importante innovación en materia de prestaciones de la ley de 21 de junio de 1972 y razónese el porqué»).

c) Resolución de problemas prácticos del funcionamiento administrativo: supuestos de instrucción de expedientes de prestaciones, supuestos contables, estadísticos, etc.

La duración lectiva de los cursos internos ha oscilado entre sesenta y ciento setenta y cinco horas. El de más larga duración, el curso de ascenso del Cuerpo Administrativo al Cuerpo Técnico, sin duda es el más comprometido y desafiante. Para compensar su larga duración se realizó un «paso del Estrecho» (viaje a Ceuta) en la mitad del curso.

Después de los exámenes finales tiene lugar el acto de clausura, en algún caso presidido por el delegado general del Servicio de Mutualidades Laborales; sus discursos han tenido trascendencia en los planteamientos formativos y técnicos de la Organización Mutualista Laboral.

Inmediatamente se dispersan todos, director, profesores, asistentes; dos días después se encuentran, de nuevo, cumpliendo sus obligaciones profesionales. No sólo quedan en la mente recuerdos imborrables; todavía algunos deben realizar en el plazo de uno a dos meses trabajos monográficos, y ya antes de finalizar el curso han sido propuestos por los interesados y autorizados por la dirección los temas elegidos. La puntuación conseguida por las monografías es complementaria de la calificación de las pruebas específicas del curso. Se han conseguido así cerca de doscientas monografías, algunas de ellas verdaderos trabajos de investigación sobre temas mutualistas o paramutualistas. Los meros títulos de algunos de estos estudios sugieren ya el interés de los mismos. Espiguemos algunos:

- «Interdependencia del Mutualismo Laboral con la economía nacional a través de un modelo de circuito macroeconómico».
- «Problemática de los fondos mutualistas».
- «La figura del empresario y su situación actual en el Mutualismo Laboral».
- «Utilización de ordenadores en los procesos administrativos del Mutualismo Laboral».
- «Ejemplos de conexión, a nivel provincial, entre Entidades Gestoras de la Seguridad Social».

- «Problemática legal en torno al concepto de "empresa desaparecida" en la Seguridad Social».
- «Participación del Mutualismo Laboral en la redistribución de la renta y su futuro frente a la Comunidad Económica Europea».
- «Evolución del concepto jurídico de la responsabilidad en el pago de prestaciones».
- «Salario de cotización en relación con base reguladora de prestaciones».
- «Fundamento y técnica de la actuación del asistente social en el Mutualismo Laboral».
- «Valor humano y político del Mutualismo Laboral».
- «¿Existe interrelación entre los planes de desarrollo y la evolución del Mutualismo Laboral?».

Creemos que basta con los títulos enunciados para darse idea de la labor investigadora y prospectiva que suponen los estudios monográficos con que se cierra la participación de los funcionarios en algunos cursos de formación.

Finalizados los cursos, los Tribunales calificadoros de cada oposición o concurso establecen la lista definitiva de funcionarios que ascienden, de conformidad con la suma de puntos obtenidos en los concursos de méritos o exámenes de oposición libre y de los puntos con los que se califican las evaluaciones del curso y, en su caso, el estudio monográfico final.

5.4 LOS RESULTADOS

Intentaremos trazar un examen valorativo de los resultados de los cursos internos de formación de funcionarios:

a) En primer lugar, hay que destacar las ventajas generales de todo cursillo en régimen de internado (28), pues es bien co-

(28) Como ha dicho el profesor RUIZ DEL CASTILLO, «si queremos funcionarios formados íntegramente y no sólo informados en el orden intelectual, hay que explorar las condiciones de conducta y hay que depurarlos en la convivencia que deparan los Centros de formación», y para ello —añade— es necesario complemento «el régimen de internado que permite y propicia la convivencia de todas las horas y facilita la inmersión en un ambiente poblado por las cuestiones, las inquietudes y el estímulo de la función» Cita textual de DE LA OLIVA DE CASTRO, ANDRÉS, en *op. cit.* en nuestra nota (19), p. 223.

También en NIGRO, FÉLIX A.: *Op. cit.* en nuestra nota (25), pp. 378-84, aunque con matices distintos, a la manera de un *intership training*.

nocido que la acción del mismo no se limita a las horas estrictamente docentes (que es prácticamente lo que ocurre en los cursos en régimen de externado), sino que fuera de las aulas y de las horas lectivas se siguen tratando con apasionamiento los temas del día, se critican las lecciones, se comentan los coloquios y las prácticas, surgen motivos nuevos o incidentales para hacer preguntas en las próximas horas de clase y, en ocasiones, los interlocutores acuden a un profesor al que exponen sus dudas.

Otro aspecto nada desdeñable es la amistad que surge con el número prolongado de horas de convivencia, entre compañeros que días antes no se conocían. Estos funcionarios desempeñan variados puestos de trabajo en distintas unidades administrativas u ostentan cargos directivos en Mutualidades Laborales o en Delegaciones Provinciales. Este intercambio de conocimientos, de experiencias, de opiniones sobre muy diversas cuestiones es lo que explica que los asistentes vuelvan, por lo general, a sus entidades de origen con una gran inyección de optimismo profesional que se refuerza por el estudio intensivo de las materias concretas, el aprendizaje de métodos de trabajo y de actuación administrativa y el reforzamiento del compañerismo y de la amistad. Los asistentes han inventado espontáneamente la denominación de «espíritu de Estepona», que no es otro que el espíritu de identificación con la Organización Nacional Mutualista, con sus dirigentes y con sus métodos, lo que no puede provocar más que la consiguiente mejora en el funcionamiento de los servicios.

b) Los esquemas escritos de las lecciones de los cursos han supuesto un material de primera mano para el funcionario asistente. Se trata de las cuestiones básicas relacionadas con el Derecho de la Seguridad Social y con los procedimientos administrativo y contable del Mutualismo Laboral, pero siempre con la actualización más completa. La tremenda dinamicidad del fenómeno laboral y, más aún todavía, de la Seguridad Social y del Mutualismo Laboral exige imperiosamente una continuada y meditada reelaboración sistematizada de las disposiciones de rango inferior, instrucciones y circulares. Los esquemas de los cursos efectúan una compilación práctica, actualizada y ordenada de la normativa legal y procedimental. Los asistentes valoran esta herramienta de trabajo que se les entrega.

c) Los profesores actuantes, que fueron seleccionados para cada asignatura y nivel de estudios entre varios candidatos, han dado muestras de una gran honradez profesional y han preparado de forma exhaustiva sus lecciones. Esto también redundaba en beneficio de la Organización por el mejor servicio que se consigue al extremar su preparación técnica y al incrementar su optimismo profesional estos colaboradores. De hecho se han descubierto auténticos valores en la metodología docente.

Después de terminado un curso un profesor que había actuado en el mismo nos escribía: «Conviene agregar al éxito de estos cursos el beneficio que al profesor le produce su intervención. Esquemáticamente diría que:

- Estudia, refunde y actualiza; esto equivale a poner al día sus conocimientos.
- Conoce e intercambia ideas con otros compañeros profesores.
- Aprende mucho con las cuestiones que le son planteadas incesantemente.»

d) Otra cuestión de importancia es la economía del coste de los cursos internos en Estepona sobre los cursos externos celebrados en Madrid. En efecto, al utilizar los servicios generales de una residencia de Mutualidades los costos de estancia resultan bastante inferiores a la cuantía de las dietas reglamentarias que hubiera de satisfacerse a los asistentes si éstos fueran convocados en Madrid o en otra capital o ciudad española, pero sin que el Servicio de Mutualidades corriera a cargo de su alojamiento y manutención.

De esta manera, interna, el coste de cada curso tiene los siguientes gastos:

a') Gastos y dietas de viaje para todos los asistentes, tanto alumnos como profesores.

b') Gastos de estancia, que abona el Servicio de Mutualidades a la residencia, exactamente igual que si se tratara de pensionistas del Mutualismo Laboral.

c') Gratificación a los profesores, establecida por el Estatuto de Personal (art. 83) por desempeño de función docente. Se abona según el número de unidades didácticas impartidas por cada pro-

fesor; el concepto de unidad didáctica abarca la preparación y el desarrollo de una lección de una hora, la redacción del esquema escrito correspondiente a la misma, las prácticas que se efectúen sobre la materia, así como la confección de preguntas y respuestas que se entregan al claustro de profesores para ejercicios y exámenes de evaluación.

Hasta aquí las ventajas apreciadas. Fuera de toda autosugestión o triunfalismo, el Servicio de Mutualidades Laborales y el propio Centro de Formación las enjuicia como tales, pero reconocen que la organización particular de los cursos y el plan general de formación de funcionarios puede y debe ser perfeccionado.

Para conocer la opinión de los asistentes a los cursos, el día en que cada uno de éstos termina se realiza una encuesta anónima, que han cubierto voluntariamente el 95 por 100 de los participantes. Las respuestas a los cuestionarios han permitido efectuar una valoración de los cursos. Estos cuestionarios vienen a solicitar unas preguntas sinceras sobre la utilidad del curso en su conjunto, sobre sus aspectos organizativos, los programas de las asignaturas, los métodos de enseñanza, los sistemas de esquematización de temas, actuación del profesorado, aplicación pragmática en el puesto de trabajo profesional de cada asistente de las enseñanzas adquiridas y sugerencias a tener en cuenta en futuros cursos.

Los resultados de las encuestas han sido altamente satisfactorios. Como suma global de opiniones, el 71 por 100 de los asistentes encuentra excelentes todos o la mayoría de los varios aspectos sometidos a consulta; el 25 por 100 encuentra algunas deficiencias singulares entre las cuestiones referidas, encontrando excelentes o buenos los demás aspectos. Sólo el 4 por 100 opone reparos de alguna entidad a más de una cuestión singular, en la que se comprenden aspectos no propiamente docentes, como el régimen de alojamiento, la distancia geográfica. etc.

En el capítulo de sugerencias, algunas se han podido tomar en consideración de forma inmediata en el subsiguiente curso; otras, admisibles, se tienen en consideración para futuros planes de enseñanza.

6. Balance de un año de actuación del Centro de Formación de Funcionarios del Mutualismo Laboral

Examinemos en primer lugar unas pocas cifras.

El número de funcionarios que asistieron a los 16 cursos que el Centro de Formación de Funcionarios del Mutualismo Laboral organizó durante el año 1972 fue de 659, cifra que constituye aproximadamente el 10 por 100 del conjunto total del funcionariado de la Organización Mutualista Laboral.

Los participantes a los cursos de promoción a otro nivel han conseguido el ascenso en el 98 por 100 de los casos. Si en términos absolutos no han conseguido el esperado ascenso muy pocos funcionarios, parece que en términos relativos ya ha causado impacto entre los participantes de que no sólo hay que superar la selección previa para tener la garantía del ascenso; hay que superar a su vez el curso, hay que conseguir la aptitud en el mismo. Este es un postulado psicológico que imprime eficacia a la realización de cada curso.

El número de participantes en régimen de internado en la residencia de Estepona fue de 574, con un promedio de 52 por curso, y el número de participantes en régimen de externado en Madrid fue de 85, con un promedio de 17 por curso. Hay que hacer la salvedad de que en los cursos más numerosos se efectuó el oportuno desdoblamiento de clases, con objeto de que el número de participantes en cada una no resultara excesivo.

El total de profesores, todos ellos funcionarios del Cuerpo Técnico de la Organización Mutualista Laboral, fue de 92. Algunos de ellos han sido profesores e incluso directores de cursos para el personal del Cuerpo Administrativo y en otra ocasión han participado como alumnos en cursos de ascenso de categoría dentro del Cuerpo Técnico.

Una segunda encuesta de colaboración docente voluntaria para las tareas formativas del Centro ha hecho aumentar en 77 funcionarios el número de presuntos colaboradores, de los que varias docenas de ellos son antiguos asistentes a los cursos del

año 1972. Ya se cuenta, pues, con un total de 358 voluntarios, equivalentes a más del 5 por 100 de los efectivos totales de la Organización.

Los efectos beneficiosos creemos se harán notar, lentamente, en la marcha de algunas unidades administrativas y de Entidades Mutualistas completas. En realidad se trata de un efecto multiplicador, a modo de reacción en cadena, puesto que la mayoría de los asistentes a cursos han sido técnicos que tienen a sus órdenes a personal del Cuerpo Administrativo al que pueden hacer imprimir unos modos de actuación más racionalizados y eficaces.

No han faltado oponentes de buena fe a los cursos. Las críticas internas, honradas, que se conocen provienen:

a) De alumnos asistentes que, por cuestiones muy particulares, oponen serios reparos a la organización de los cursos, bien a su programación, a la actuación del profesorado, incluso a la duración en régimen de internado. Se trata tan sólo del ya mencionado 4 por 100 de asistentes, minoría moral y matemática.

b) De funcionarios que habiendo ofrecido su colaboración no han sido llamados todavía a la acción docente, bien por falta de titulación, de la categoría administrativa requerida o del grado de experiencia necesario. Hay que hacer constar que el Centro tiene formado el criterio de que el profesorado de cada curso pertenezca por lo menos a una categoría administrativa superior a la del grupo de alumnos asistentes; también se exige el título superior para impartir clases a las diversas categorías del Cuerpo Técnico; no así para el Cuerpo Administrativo. Se quiso con estas normas prestigiar al Centro.

c) De algunos directivos, afectados por la ausencia de sus colaboradores principales alejados durante tres o cuatro semanas de su puesto de trabajo, si son alumnos, y una, a lo sumo dos, si se trata de profesores, aun reconociendo que este alejamiento sea para algo tan positivo como el perfeccionamiento profesional y el incremento de la técnica y la moral del trabajo. Se trata de resistencias que no por comprensibles dejan de ser dolorosas. Tratadistas eminentes en administración y formación de funcio-

narios, como NIGRO (29) y GAZIER (30), en el extranjero, y en nuestra patria CARRASCO BELINCHÓN (31) y más recientemente TOUBES HERRERO (32), se han ocupado de este problema. Por parte del Centro de Formación de Funcionarios del Mutualismo Laboral, hacer comprender y aceptar la necesidad de la formación de los subordinados y colaboradores, no como una panacea milagrosa, sino como una de las verdaderas y varias necesidades de la función directiva, será el objetivo de propias y específicas actividades de perfeccionamiento o *recyclage* dirigidas a los jefes de grandes unidades administrativas y directivos de la Organización.

7. Nuevos proyectos. Conclusión

El Centro de Formación de Funcionarios del Mutualismo Laboral es consciente de que su labor no puede ceñirse a la realización de cursos de promoción y ascenso. Otros cursos ya presentidos en el Estatuto de Personal (art. 93) se han programado y pueden realizarse en el año 1973 por vez primera. Estos cursos corresponden a la formación-perfeccionamiento (vid. *supra*, 3) y se preparan en las dos direcciones siguientes:

(29) NIGRO, FÉLIX A.: *Op. cit.* en nuestra nota (25) dice: «Suelen (los supervisores o jefes inmediatos) formular objeciones contra la formación de los subordinados, aun cuando el problema de la sustitución no sea realmente grave» (p. 341) y añade: «es un problema humano difícil» (p. 342) aunque «la necesidad de la formación... es tan evidente que nadie podría oponerse con éxito a tales actividades. Sin duda alguna nadie discute el objetivo final—el aumento de la eficiencia—» (p. 332).

(30) GAZIER, FRANÇOIS, en «Problemática de la función pública francesa», en DA número 121 (enero-febrero 1968), señala «la reticencia de los jefes de servicio a separarse de sus mejores colaboradores en el tiempo de duración de un curso de perfeccionamiento, sobre todo si tiene lugar en régimen de jornada completa y los aleja de su lugar de trabajo», p. 23.

(31) CARRASCO BELINCHÓN, JULIÁN, en *op. cit.* en nuestra nota (25) divide las resistencias que se oponen al perfeccionamiento en innatas y provocadas: «Con respecto a las primeras hay que destacar la falta de sincera colaboración que a veces se presenta en algunos niveles jerárquicos superiores y por ciertos funcionarios veteranos. Aquellos, por estimar que el perfeccionamiento es innecesario; éstos, porque pugna con su mentalidad apegada a la rutina y al mínimo esfuerzo», p. 26.

(32) TOUBES HERRERO, MARCELINO JESÚS, en *op. cit.* en nuestra nota (20) escribe: «Todo plan de perfeccionamiento... determina una serie de fuertes resistencias por parte de ciertos niveles jerárquicos superiores y de los jefes inmediatos de los funcionarios que van a someterse al perfeccionamiento; en los primeros porque lo encuentran innecesario o hasta peligroso, y en los segundos, porque temen que la falta del funcionario durante algunas semanas redunde en perjuicio del buen funcionamiento de su unidad».

a) Cursos especializados monográficos, en régimen de internado, de cincuenta horas lectivas. El objetivo es el adiestramiento en puestos de trabajo específicos, no auxiliares. La aptitud en estos cursos supondría una puntuación predeterminada en los concursos de méritos para acceso a superiores categorías administrativas. Estos cursos monográficos se dirigirán, con preferencia, a los funcionarios del Cuerpo Administrativo y abarcarán una gama extensa de materias, tanto el entrenamiento en nuevas técnicas (informática, mecanización contable, microfilmación) como el *repaso* de las habituales en la gestión mutualista (información, documentología, tramitación de prestaciones, ayudantes de contabilidad). Contendrán, no obstante, lecciones comunes de historia del Mutualismo Laboral, actualización de la Seguridad Social, nociones de racionalización administrativa y relaciones humanas.

La asistencia a los cursos especializados será, en todo caso, voluntaria.

El plan bienal de cursos especializados se propone que a los mismos asista una tercera parte del Cuerpo Administrativo del Mutualismo Laboral. El objetivo final es el de todo programa de perfeccionamiento de personal, a saber:

- Mejoramiento de la pericia técnica.
- Elevación de la moral de trabajo.
- Preparación de los funcionarios para su promoción (33).

b) Cursos para niveles superiores de funcionarios. Dada su finalidad, estos cursos corresponderían a la rama formativa del *training*, *recyclage* o reactualización, tan bien explicado su fundamento en esta misma Revista por VALENTÍN R. VÁZQUEZ DE PRADA (34). Los funcionarios con responsabilidad de mando, tanto

(33) Cfr. NIGRO, FÉLIX A.: *Op. cit.* en nuestra nota (25), p. 84.

(34) VÁZQUEZ DE PRADA, VALENTÍN R.: «¿*Recyclage* para los funcionarios?», en *DA* número 134 (marzo-abril 1970): «La simple no organización de los referidos cursos (de *recyclage*) por la Administración Pública supondría, además del desinterés... 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... que abarca dos planos: preocupación por los problemas de la sociedad... y preocupación por los problemas del personal que a su vez la sirve... un desacuerdo con el último... como es el servicio público... 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», p. 68.

directivos como jefes de unidades administrativas, acudirán a estos cursos para un examen comunitario de sus conocimientos de la doctrina legal y de las normas técnico-administrativas y procedimentales, así como para una puesta a punto en las nuevas técnicas operativas y en la política de relaciones humanas. Se procuraría imbuir en estos asistentes, además del entusiasmo por la formación de sus subordinados, instrumentada por el Centro (vid. *supra*, 6, *in fine*), la necesidad de confeccionar para todo el ámbito de su dependencia un plan de perfeccionamiento de *primer grado*, es decir, de «aquel que puede llevarse a cabo sin necesidad de moverse cada cual de su puesto de trabajo» (35), a la manera del artículo 65 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles («plan que complete su formación y mejore su eficacia»).

Estos cursos de *recyclage*, al igual que los de especialización, se programan en régimen de internado, mas para cubrir la imposibilidad de la asistencia se estudia la modalidad de los cursos por correspondencia, bien en toda su pureza o bien en estructura mixta, es decir, con un programa de correspondencia combinado con uno o dos contactos personales, breves, con el Centro de Formación.

También se estudian las ventajas de la enseñanza o instrucción programada, que se orientaría hacia niveles y puestos de trabajo auxiliares.

En otro orden de cosas, corresponde al Centro la asunción de las tareas de selección de funcionarios. Existe en esto un paralelismo con la historia de la Escuela Nacional de Administración Pública que, en un tercer estadio después de la formación y del perfeccionamiento de los funcionarios públicos, asumió la selección de los mismos, bien que referido sólo a los Cuerpos generales. De hecho, en el Mutualismo Laboral se empezó por la redacción de los programas de las oposiciones y se ha concluido con la asunción de las tareas relacionadas con los concursos de méritos y las oposiciones, tanto restringidas como libres.

También corresponde a proyectos del Centro de Formación de Funcionarios la constitución de una biblioteca de trabajo en la

(35) Cfr. SALES GARGALLO, FERNANDO, en «Perfeccionamiento de funcionarios y su calificación», en DA núm. 144 (noviembre-diciembre 1971), pp. 88-88.

residencia de Estepona para facilitar *in situ* el desarrollo de la actividad docente y discente, y asimismo la creación de otra biblioteca en la sede del Centro, en Madrid, de consulta pública, y especializada en temas mutualistas, Derecho de la Seguridad Social y organización administrativa. Esta biblioteca, aparte de ayudar a los directivos y funcionarios en el cumplimiento de sus tareas, aportaría una contribución a los estudiantes universitarios y doctorandos que redacten sus tesinas de licenciatura y sus tesis doctorales sobre materias mutualistas en el seno de las Facultades de Ciencias Políticas, de Derecho y de Ciencias Económicas y Empresariales, colaborando así en los trabajos de investigación anunciados en el artículo 35 de la Ley articulada de la Seguridad Social.

Queda todavía por realizar la adscripción correcta del Centro de Formación, como órgano *staff*, dentro del organigrama del Servicio de Mutualidades Laborales, y la formulación de un sistemático plan de formación y perfeccionamiento en materias mutualistas no sólo del personal funcionario, sino también del estamento representativo, es decir, de los vocales de los Organos de Gobierno (36). Para ello se institucionalizaría el Centro y se delimitarían sus funciones de investigación, programación, ejecución, control y asesoramiento (37).

Finalmente, se han dado pasos para establecer un estrecho contacto con la Escuela Nacional de Administración Pública, de la que el Servicio de Mutualidades Laborales reconoce que emana todo el movimiento en favor de la formación y del perfeccionamiento de los funcionarios públicos, estatales y de las entidades e instituciones autónomas y corporativas.

Sólo por este reconocimiento, que es deber de gratitud hacia esta Escuela Nacional de Administración Pública, y también por si algún Organismo autónomo o paraestatal puede sentir interés hacia esta fórmula particular de formación de funcionarios, hemos pretendido exponer, acaso torpemente, la organización y el funcionamiento actual, así como sus planes a corto plazo, del

(36) Ya MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS, en *op. cit.*, en nuestra nota (9) decía: «es justo destacar el importante papel que juega el Mutualismo Laboral en la formación social de los trabajadores, dándoles cabida en sus órganos gestores», p. 253.

(37) Cfr. CARRASCO BELINCHÓN, JULIÁN, en *op. cit.* en nuestra nota (25), pp. 31-32.

Centro de Formación de Funcionarios del Servicio de Mutualidades, que busca hacer realidad en una parcela de la gestión de la Seguridad Social española las palabras de nuestro Jefe del Estado: «... no es suficiente exigirle (al funcionario) la indispensable y genérica preparación previa a su nombramiento; hay que asegurar después la formación específica adecuada a su quehacer concreto...» (38).

(38) Excmo. Sr. D. FRANCISCO FRANCO BAHAMONDE, *Mensaje a la nación*, 29 de diciembre de 1960.

