

**FORMACION  
Y PERFECCIONAMIENTO  
DE LOS  
FUNCIONARIOS PUBLICOS** 35.088.6(46)

Por ANDRES DE LA OLIVA

El perfeccionamiento de los funcionarios públicos se examina en el presente trabajo desde los tres planos básicos que componen su formación profesional: conocimientos de carácter general, cultura general administrativa y técnicas concretas para la actuación en la Administración.

## I. INTRODUCCION

### 1.1 DELIMITACIÓN Y PUNTO DE PARTIDA

Se trata aquí de la formación de los funcionarios sólo con referencia al perfeccionamiento de los mismos. Y se parte de la distinción clara entre capacitación previa o simultánea al ingreso en la Administración pública y capacitación ulterior, o "en servicio", de los funcionarios. La primera tiene como fin la preparación de los futuros funcionarios o bien la de aquellos que acaban de ser designados como tales, con carácter provisional o definitivo. La segunda es todo proceso de estudios teóricos o prácticos dirigidos a funcionarios que desempeñan ya, desde más o menos tiempo, un cargo público. Su fin genérico consiste en el *perfeccionamiento* de tales empleados, es decir, en lograr una mayor aptitud de los mismos en el desempeño de sus funciones actuales o para funciones distintas o de mayor dificultad o responsabilidad.

### 1.2 PERFECTIBILIDAD DE LA FORMACIÓN PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

Es obvio que cualquier tipo de formación profesional, si tiene un momento en el que adquiere un contenido básico o sustancial, no queda—sin embargo—terminada, absolutamente, ni en ese momento ni en ningún otro posterior. La formación—"acción y efecto de formar"—es siempre susceptible de un mayor o mejor contenido: es siempre "perfectible".

Y cuando de formación profesional para la función pública se trata, la perfectibilidad es del mismo modo evidente, y el perfeccionamiento, deseable y necesario. Lo ha sido siempre—a mayor perfeccionamiento de la capacitación del funcionario, mayor eficacia de la Administración pública—y lo es aún más hoy: por momentos aumenta la necesidad de perfeccionar el personal administrativo, a consecuencia del incremento de la actividad estatal y de la complejidad del tecnicismo burocrático.

### 1.3 IMPORTANCIA ACTUAL DEL PERFECCIONAMIENTO

Corroboran la importancia actual del perfeccionamiento de los funcionarios públicos, entre otros, dos hechos:

— Tres de los últimos Congresos Internacionales de Ciencias Administrativas, celebrados, respectivamente, en Berna (1947), Estambul (1953) y Madrid (1956), así como varias de las *Rounds Tables* (1952, Knocke, Bélgica; y 1953, Oxford) del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas se han ocupado del tema.

— La cooperación internacional, manifestada a través de los programas de Asistencia Técnica en materia de Administración pública de las Naciones Unidas, y muy particularmente en cuanto hace a la capacitación de funcionarios, alcanzó en 1956 a 24 países y representó una inversión superior a veintidós millones de dólares. Destacan entre los programas de Asistencia Técnica todo lo que se refiere a Escuelas de Administración pública y a organización del Servicio de funcionarios civiles.

### 1.4 EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS EN ESPAÑA

¿Cuál es la situación en España? ¿Qué se ha hecho en materia de perfeccionamiento de nuestros funcionarios públicos? La Ley de Bases de 22 de julio de 1918 estableció—Base 2.ª—el ingreso en el Servicio Civil del Estado, previa oposición para obtener plaza numerada de *aspirante* y “seguir después los estudios que se habrán de organizar en cada Ministerio, habilitándose con ellos para servir cargos de plantilla”. Sabido es que el Reglamento para la aplicación de la Ley de Bases, artículo 14, establecía *clases prácticas*, “a fin de que los aspirantes al ingreso en el servicio técnico se habitúen al manejo de los textos legales”; y “*cursos periódicos* para dichos aspirantes, con finalidad también esencialmente práctica...” Y, en fin, es igualmente sabido que ni las clases prácticas ni los cursos periódicos han tenido realidad en ninguno de los dos sentidos posibles: ni como perfeccionamiento previo al ingreso definitivo, sentido previsto en la Legislación de 1918; ni como perfeccionamiento ulterior de aquellos que ya están al servicio de la Administración.

En suma, el funcionario civil español—con alguna excepción—está totalmente abandonado en lo que a su perfeccionamiento profesional se refiere. Una vez que ha superado el obstáculo *que se opone*—“oposición”—

a su entrada en la Administración pública, ésta se desentiende de mantenerlo “en forma” para el mejor desempeño del servicio.

### 1.5 “CARGA” DEL PERFECCIONAMIENTO

Pero ¿es que la carga (*onus*) del perfeccionamiento ha de corresponder a la Administración pública? ¿No debe ser el perfeccionamiento consecuencia del libre y espontáneo esfuerzo del funcionario? Planteemos la cuestión en términos amplios, que den margen al debate:

— si se admite que la Administración pública es responsable de la capacitación de su personal, ha de establecerse un sistema adecuado (Cursos, Centros de perfeccionamiento, etc.); y no de una manera vaga, expresión sólo de buena voluntad;

— si el mantenimiento de una capacitación (perfeccionamiento) es requisito que debe exigirse a los funcionarios, éstos ¿quedarán sometidos a la obligación de asistir a los cursos? En general podría responderse que el funcionario es libre de progresar o permanecer en un determinado nivel de conocimientos y que la capacidad intelectual de cada ser humano tiene unos límites; pero también debe notarse que dejar el perfeccionamiento al arbitrio y fuerzas propias del funcionario no resulta nada convincente;

— en todo caso, el inhibicionismo de la Administración pública en punto al perfeccionamiento de su personal, prescindiendo de cualquier otra consideración, no tiene nada de práctico para aquélla. El medio más eficaz—el único definitivamente eficaz—para una reforma o mejora de la Administración es el continuo perfeccionamiento de sus funcionarios. Aquí, 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.

### 1.6 FINES GENERALES DE UN SISTEMA DE PERFECCIONAMIENTO

Los fines generales que puede perseguir un sistema de perfeccionamiento de los funcionarios son de dos clases:

a) *Fin directo*.—Completar, mejorar o ampliar la formación inicial requerida;

b) *Fin indirecto*.—Completar, mejorar o ampliar la formación inicial *con vistas* a la promoción o ascenso.

Puede observarse que en ambos casos se toma a la formación inicial como punto de referencia del perfeccionamiento. Y es que, en realidad, parece ésta una vía fecunda en consecuencias, de modo que bien puede afirmarse que desde el *contenido de la formación* se llega fácilmente a los *objetivos concretos del perfeccionamiento*.

Esta afirmación nos lleva a un breve examen del “contenido de la formación para la función pública”. Tema bastante debatido respecto del cual, sin embargo, se va llegando ya a conclusiones bastante claras.

## 1.7 NIVELES DE FUNCIONARIOS A EFECTOS DE FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO

Pero aún antes conviene dejar aclarado que el tema “perfeccionamiento” tiene una conexión lógica con otro: “clasificación de funcionarios”. Este último no vamos a plantearlo ni a resolverlo aquí; nos bastará tener presente una distinción elemental generalizada que puede formularse de este modo:

a) Nivel superior:

- funcionarios directivos
- funcionarios técnicos calificados o especiales.

b) Nivel medio:

- funcionarios de ejecución, en cuya actividad interviene, no obstante, la personalidad misma del funcionario.

c) Nivel auxiliar.

d) Nivel subalterno.

## 2. CONTENIDO DE LA FORMACION

### 2.1 COMPONENTES DE LA FORMACIÓN

Desde un plano lógico y, en cierto modo, pedagógico, la formación de un funcionario tiene tres componentes:

1. Conocimientos muy generales relacionados con la Administración pú-

blica. Componente que se confunde, en la práctica, con la *cultura general* del ciudadano medio.

2. Cultura general *administrativa*, cuya adquisición no se destina, necesariamente, a la preparación directa para desempeñar algún cargo público. Se trata de temas de la Ciencia Administrativa, no de las técnicas específicas de actuación en el seno de la Administración pública.
3. Técnicas concretas, especiales, para esa actuación en la Administración pública.

Los tres componentes no son necesarios, claro es, de la misma manera, con la misma extensión e intensidad para la formación de todo funcionario. La extensión y la intensidad están en función de los niveles del personal.

Pero también, y es una conclusión evidente, el perfeccionamiento debe concebirse en relación estrecha con lo que fué la formación de los funcionarios antes o al momento de su ingreso en la Administración pública.

## 2.2 ESTADO DE LA FORMACIÓN

¿Cómo se encuentra la formación de funcionarios con respecto a los tres componentes indicados? La respuesta debe encontrarse estudiando los distintos niveles antes señalados.

### 2.2.1 Nivel superior

a) En el nivel superior encontramos a los que, genéricamente, pueden llamarse “profesionales titulados”, juristas, ingenieros, arquitectos, médicos, economistas, etc. Cuando el Derecho, la ingeniería, la medicina, la economía, etc., se ponen al servicio de la Administración pública no pierden su naturaleza intrínseca; pero presentan unas modalidades de ejercicio dentro de la Administración pública que exigen una acomodación o adaptación. Sin embargo, en las Universidades o Escuelas superiores no se da una enseñanza “orientada” hacia la formación de los “profesionales titulados”, futuros funcionarios de la Administración pública; no se proporciona el conocimiento de las técnicas administrativas precisas. Ni siquiera cabe afirmar que los alumnos universitarios logren capacitarse, en todo caso, para el *ejercicio* de las profesiones correspondientes, como lo demuestra el ejemplo de las Facultades de Derecho en alguna de las cuales se ha considerado necesario establecer una Escuela especial de “Práctica forense” para capacitar a los post-graduados que quieran dedicarse al ejercicio de la abogacía. Con estas observaciones no pretende prejuzgarse nada acerca de la misión en la Universidad; simplemente, advertir una realidad.

b) Las Universidades y Centros de enseñanza superior proporcionan una cultura general y especializada susceptible de aprovecharse como base de una formación general para los futuros funcionarios de nivel superior, puesto que las asignaturas básicas en la formación de éstos se encuentran en los planes universitarios. Por esta razón, las Universidades se encuentran en condiciones de aportar, y vienen aportando, una ayuda decisiva a la formación del personal administrativo de nivel superior. Queda por definir en qué consiste tal ayuda y determinar las peculiaridades de los estudios de Ciencias Políticas y Administrativas, como cultura imprescindible para los funcionarios superiores.

c) Pero, de hecho, los futuros funcionarios de nivel superior no reciben en la actualidad, en el mejor de los casos, si no una *cultura general* de orden sociológico, jurídico o económico que es sólo la base, imprescindible por inicial, de una *cultura administrativa*. Esta cultura administrativa no se ha concebido claramente aún entre nosotros y las Universidades se limitan a las clásicas enseñanzas de Derecho, Ciencias Políticas y Económicas. Podría admitirse que, en ciertos casos, los conocimientos eventualmente adquiridos en la Universidad (en ciertas Facultades sólo) se complementan con los exigidos en la *oposición* para ingreso y forman juntos el componente 2 (“Cultura general administrativa”). Pero queda por salvar la omisión del componente 3 (“Técnicas concretas de actuación en la Administración pública”), ausente—como regla—en la formación de los actuales funcionarios de nivel superior. Cuando ese elemento se encuentra se ha adquirido por la vía del empirismo individual o por un esfuerzo estrictamente personal.

d) En síntesis, la situación de los tres componentes de la formación de los funcionarios de nivel superior podría concretarse así:

1. Cultura *general* normalmente buena y coincidente con la derivada de una titulación universitaria o de su equivalente;
2. Cultura *general administrativa* muy variable, dependiente de los estudios superiores previos a la oposición y de los realizados con motivo de ésta y polarizada, casi exclusivamente, hacia lo jurídico o legal;
3. Ausencia normal de conocimientos de las técnicas específicas de actuación dentro de la Administración pública.

e) Las dos últimas conclusiones tienen respaldo en opiniones muy autorizadas. Citamos, como ejemplo, a Segismundo Royo-Villanova: “Los funcionarios necesitan, además de una cultura general, unos *conocimientos técnicos especiales*”; “la formación de los funcionarios no debe ser sólo jurídica”; hay que lamentar que el Estado no haya tomado con interés “la ta-

rea de crear no ya juristas, sino *administradores*, en el sentido estricto del vocablo"; "la formación jurídica es necesaria para los funcionarios públicos, pero no es suficiente, al menos para los de categoría superior. No es bastante conocer las leyes para administrar bien. Muchas veces, las leyes y disposiciones administrativas no establecen *cuándo* y *cómo* se ha de obrar... en estos casos, solamente los que conozcan a fondo los problemas políticos, económicos y administrativos planteados, podrán ofrecer una solución acertada". He aquí el papel de lo que designamos como "Técnicas específicas de actuación dentro de la Administración pública".

El panorama sintetizado deja, por tanto, un amplio margen de objetivos para el perfeccionamiento en servicio de nuestros funcionarios de nivel superior.

### 2.2.2. Nivel medio

a) Pasando al *nivel medio* del personal administrativo, ¿en qué situación se encuentran los componentes de la formación? Se dijo ya que, convencionalmente, denominamos nivel medio al correspondiente a funciones públicas en las que, si predomina la ejecución, conserva importante papel la personalidad del mismo funcionario. El concepto resulta más claro por el camino negativo o de exclusión: el nivel medio lo integran aquellos funcionarios que ni son de orden superior—directivos o técnicos cualificados—ni tampoco de carácter estrictamente auxiliar o subalterno. La consabida "clase media administrativa".

De ordinario, este nivel de funcionarios posee una *cultura general* (componente 1) que oscila entre la propia de la enseñanza universitaria—abundancia de títulos universitarios en nuestra clase media administrativa—y la correspondiente a la enseñanza secundaria. En cuanto a la *cultura general administrativa* (componente 2), la formación del funcionario de nivel medio es muy variable: si se le exigió—o llegó a obtener luego—una titulación universitaria, su formación se encuentra prácticamente igual en este punto que la del funcionario de nivel superior; si no es titulado, su cultura administrativa se limita a las "contestaciones" para el programa de su oposición y a los posteriores conocimientos empíricos. En todo caso, el nivel medio del funcionario carece de la específica formación de "administrador", del conocimiento de las técnicas especiales de actuación dentro de la Administración pública (componente 3).

*El resultado*—uno de los resultados, el más grave y general—: que no existe, como tal, una categoría de funcionarios medios. Lo que, a su vez, origina otras consecuencias, típicas de la falta de una clase media coherente:

los funcionarios de nivel superior *se ven obligados* a menudo (y en otras ocasiones, *tienden*) a realizar funciones propias de los de nivel medio; los funcionarios directivos o técnicos no pueden dedicarse plenamente a su tarea de reflexión y estudio, perdiendo un tiempo precioso—y muy costoso—en asuntos de menor entidad. La ausencia de una clase administrativa de nivel medio es una de las causas primordiales de la mediocridad general en cualquier Administración pública y de su falta de eficacia.

Dos observaciones más sobre la formación de los funcionarios de nivel medio: una, respecto al contenido deseable de esa formación; otra, relativa al papel de la enseñanza secundaria.

b) El decisivo valor de los funcionarios de nivel medio impide restar importancia a su formación. Sería un error grave creer que aquí bastaría uno sólo de los componentes de la formación: una mediana cultura general, o una simple cultura administrativa, o el mero conocimiento de unas técnicas de actuación. No es suficiente una mediana cultura general, como tampoco bastaría en el estricto conocimiento de unas normas limitadas de actuación para el puesto o sector de trabajo que haya de corresponder a un funcionario de este nivel. Para aumentar su rendimiento en el ejercicio de aquella actuación es preciso que el empleado tenga conocimientos también administrativos; que pueda comprender la naturaleza íntima de su labor y al mismo tiempo las relaciones que existen entre ella y las que se llevan a cabo por sus colegas dentro de la misma unidad administrativa y aun dentro del conjunto de la Administración.

c) Respecto al *papel de la enseñanza secundaria* en la formación del funcionario de nivel medio, no estaría de más meditar. No sólo porque es opinión común la de que sobran titulados universitarios en la Administración pública, sino por la singular evolución que se advierte en la naturaleza y fines de la enseñanza secundaria. En el término de esta evolución, la enseñanza secundaria va apareciendo cada vez *menos* con el exclusivo carácter de antesala obligada para la Universidad; se va convirtiendo cada vez *más* en una enseñanza de nivel propio y sustantivo. El fenómeno—aún no plenamente cuajado—del llamado Bachillerato laboral español no es una manifestación caprichosa ni aislada. Responde a la evolución apuntada, ya evidente en otros países de Europa, que ha hecho surgir junto al Bachillerato clásico, de orientación preuniversitaria, otros tipos de Bachillerato, técnico-comercial, técnico-industrial, etc. Evolución que ha llevado también—en Francia, concretamente—a pensar en la conveniencia de una *sección de la enseñanza secundaria orientada a la formación de los funcionarios de nivel medio*. Evolución, en fin, de la que tenemos una muestra—imprecisa en su contenido y fines, pero clara en su nomenclatura—en nuestra propia

Legislación que ha configurado ya el plan de estudios para un Bachillerato laboral femenino de "*modalidad administrativa*".

### 2.2.3 *Nivel auxiliar y subalterno*

La formación del *nivel auxiliar* de funcionarios participa también de los tres componentes (cultura general, cultura administrativa y técnicas de actuación administrativa). Pero en un grado menos *matizado* por su adscripción a la Administración pública; es decir, las tareas—de simple ejecución— asignadas a estos funcionarios no difieren, prácticamente, de los trabajos paralelos que cumplirían en una Empresa privada. Por ello, y por razón de brevedad, no se insiste en la formación de este nivel de funcionarios que, en cambio, presenta un magnífico campo—lo mismo que en la Empresa privada—para el perfeccionamiento en servicio.

El cuarto nivel del personal administrativo, el *nivel subalterno*, en el contenido de su formación, está aún menos "coloreado" por la Administración pública. Por otra parte, la tendencia racional debe ser disminuirlo al máximo—el ejército de administrativos subalternos españoles constituye un caso único en la Administración pública comparada—, o transformarlo en personal auxiliar.

## 3. CONTENIDO DEL PERFECCIONAMIENTO

### 3.1 DE LA FORMACIÓN AL PERFECCIONAMIENTO

El examen del contenido deseable y del real o efectivo de la formación de los funcionarios públicos nos da un campo claro de objetivos para el perfeccionamiento. Esto justifica la afirmación anterior (1.6) de que desde el contenido de la formación se llega a los objetivos del perfeccionamiento. El perfeccionamiento debe actuar sobre:

- La cultura general de los funcionarios;
- La cultura administrativa de los mismos; y
- Las técnicas especiales de actuación en la Administración pública.

Y siendo éstas últimas las que, de hecho, no se toman en cuenta en la formación previa al ingreso en nuestra Administración, resulta patente la conveniencia de acentuar el perfeccionamiento en estas materias.

### 3.2 OBJETIVOS DEL PERFECCIONAMIENTO

Hasta este punto, el perfeccionamiento tiene como objetivos: Suplir las deficiencias de la formación inicial o mejorarla. Pero un sistema completo de perfeccionamiento puede y debe tener un cuadro de objetivos más concretos. Así:

— perfeccionamiento para la *promoción* o ascenso a niveles, clases o categorías superiores de la Administración, y muy particularmente, perfeccionamiento para la promoción a puestos directivos. Es un objetivo que enlaza con el capítulo “ascensos” de un futuro Estatuto de funcionarios;

— perfeccionamiento para hacer frente a *problemas urgentes y transitorios*. Por ejemplo, una necesidad urgente de expansión del mercado exterior en un área geográfica determinada, o la participación en una unidad económica superior (caso del “Mercado Común”); o la participación en una Conferencia Internacional, etc., y justificarían plenamente la organización de un Curso de perfeccionamiento para los funcionarios implicados, sin esperar a que éstos se capaciten por su cuenta o tengan que hacer improvisaciones más o menos geniales;

— perfeccionamiento para el desarrollo de *nuevas funciones* asumidas por la Administración pública o para el empleo de *nuevos medios* de actuación o trabajo administrativo;

— perfeccionamiento para desarrollar tareas de *investigación* en la esfera de la Administración pública, etc.

#### 3.2.1 Perfeccionamiento para nuevas funciones

Vale la pena detenerse un poco en los últimos objetivos apuntados. El perfeccionamiento para el desarrollo de *nuevas funciones* es una necesidad impuesta, como se ha dicho, por el conocido fenómeno de la asunción creciente de actividades por la Administración pública. En España tenemos un ejemplo, claro y patente, en el caso de la vivienda, con la creación de todo un Ministerio. Y el ejemplo es de lo más elocuente. La vivienda constituye ya objeto de toda una Ciencia, el Urbanismo, que por su complejidad y trascendencia no admite improvisación ni “dilettantismo”. Ya hace tres años nos ocupamos del tema y, ahora, aparece más candente. Cuando en otras partes del mundo los problemas de la vivienda y el Urbanismo son objeto de estudio e investigación en Centros de enseñanza especializada (así, el “Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento”), no es posible pen-

sar que las funciones del nuevo Ministerio sean desarrolladas sin contar con un núcleo de funcionarios—no bastan los directivos superiores, cuya capacitación no se pone en duda—que conozca las nuevas técnicas correspondientes a las nuevas funciones. Es un objetivo claro de perfeccionamiento ulterior “o en servicio”. Sin contar con la conveniencia de toda una enseñanza especializada sobre Urbanismo, materia que no es, desde luego, puramente jurídica, pero tampoco patrimonio exclusivo de ingenieros y arquitectos.

### 3.2.2 *Perfeccionamiento para el empleo de nuevos medios*

Algo parecido sucede con el empleo de nuevos medios de actuación o trabajo en el seno de la Administración pública. Si la Administración pública quiere beneficiarse de esos medios nuevos que proporciona la *mecanización*, la *automación*, o la *investigación operativa*—citados como ejemplos más notorios de medios modernos—es evidente que no puede hacerlo sin la oportuna capacitación “en servicio” (perfeccionamiento) de los funcionarios que hayan de hacer uso de esos medios o que vean transformadas sus funciones por el empleo que de los mismos realicen otros.

### 3.2.3 *Perfeccionamiento para la investigación*

La investigación en el campo de la Administración pública ha de ser también un objetivo—y un medio—de perfeccionamiento. Nadie duda de que sobre la Administración pública se investiga en España. Pero la investigación está casi circunscrita al sector universitario; se investiga o por catedráticos—casi siempre juristas—o por quienes se preparan para las Cátedras de Derecho administrativo. El funcionario no “investiga su función” administrativa, con la excepción apuntada del funcionario-catedrático. Y esto es grave. Porque lo que no es materia de investigación científica, intensa y extensa, difícilmente puede progresar. Los temas de investigación científica que ofrece nuestra Administración pública, no ya sólo en lo jurídico—donde todavía hay abundantísima materia, no obstante la laboriosidad de nuestros iusadministrativistas—, sino en lo sociológico, psicológico, económico, histórico, estadístico, etc., constituyen una cantera inagotable y permanente. Y no ha de olvidarse que, como dice Louw, “la investigación produce una reacción en cadena”; de modo que la investigación tiene el más alto coeficiente de utilidad, tanto para el funcionario, que perfecciona su capacitación investigando, como para la Administración, que se beneficia de los resultados de la tarea investigadora. De una mejora o reforma profunda de la Administración pública no puede estar ausente una previa y densa labor investigadora.

Pero si, lógicamente, la mejora de la Administración pública se concibe como objetivo permanente, también debe tener esa permanencia la investigación.

En síntesis, es necesario promover la investigación de los problemas administrativos por los funcionarios públicos para lo que, entre otros medios, podría pensarse en establecer premios nacionales para trabajos de esta índole, que se convocaran anualmente por la Presidencia del Gobierno.

#### 4. PROBLEMATICA DEL PERFECCIONAMIENTO

##### 4.1 PUNTOS A RESOLVER

La problemática de un sistema de perfeccionamiento de funcionarios públicos es compleja. No puede ni debe resolverse dentro de los límites de este trabajo, cuyo fin es, cabalmente, servir de base a un debate, a un intercambio de opiniones. De aquí que nos limitemos, conscientemente, a una enumeración de puntos a resolver y a breves observaciones respecto a algunos de ellos.

Los puntos o cuestiones a estudiar para establecer un sistema de perfeccionamiento son, entre otros, los siguientes:

- materias (contenido, programas) objeto del perfeccionamiento: *Qué* debe perfeccionarse;
- medios y métodos del perfeccionamiento: *cómo* debe perfeccionarse;
- sujeto actor (profesorado) y receptor (funcionarios que han de perfeccionarse); organización, marco institucional: *quiénes* deben perfeccionar y ser perfeccionados;
- momento y duración del perfeccionamiento: *cuándo* debe perfeccionarse;
- medios de evaluación de los resultados;
- efectos del perfeccionamiento;
- financiación del perfeccionamiento;
- incentivos del perfeccionamiento; etc.

##### 4.1.1 Materias y programas

Como se dijo, este punto guarda estrecha conexión con el contenido de la formación inicial del funcionario y con el nivel del mismo. El perfeccionamiento debe actuar sobre la cultura general del funcionario, sobre la cultura propiamente administrativa; pero debe acentuar especialmente todo lo que se refiere a "técnicas de organización y actuación administrativa".

Si vale un ejemplo, los programas de perfeccionamiento que viene desarrollando el I.T.A.P. de París en los últimos años, orientan acerca de la idea que quiere expresarse. Citamos las materias de algunos de los Cursos y sesiones del I.T.A.P., entre 1949 y 1958:

- Ciclos de conferencias sobre Gestión Administrativa del Personal (diez conferencias; setenta y cinco personas);
- Sesiones sobre Gestión del Material Administrativo (treinta días; cincuenta y dos personas);
- *stage* de Organización Científica del Trabajo para funcionarios superiores del Tesoro y de la Dirección General de Impuestos (dos meses; veintidós personas);
- *stage* de formación para la técnica de Organización y Métodos (dos meses; veinticinco personas);
- Sesiones informativas para personal de Cuerpos de Inspección: material, mecanización, estadísticas, problemas de Organización y Métodos, factor humano (tres días; treinta y tres personas);
- Sesión sobre problemas de dirección del personal (cuatro días; cincuenta personas; media jornada);
- Jornadas de estudios sobre “la Alcaldía, al servicio del público”, Organización y métodos, orientación del público, simplificación administrativa, ejecución y control presupuestario (tres días; sesenta y una personas);
- Organización y Métodos en el trabajo administrativo (seis días; doce conferencias; cuarenta y nueve personas);
- Jornadas de estudio sobre Cálculo de costos de las actividades administrativas (cuatro días; quince conferencias; treinta personas);
- Semana de estudios sobre el Factor humano en la Administración (catorce conferencias; treinta personas);
- Semana de estudios sobre Mecanización: máquina de fichas perforadas, máquinas contables, otras máquinas (cincuenta personas);
- Jornadas de estudios sobre los Factores ambientales en la Administración (tres días; seis conferencias; veintiuna personas);
- Sesiones sobre Suministros de material para la Administración (catorce conferencias, cuarenta personas);
- Problemas modernos de Organización administrativa: Semana de estudios para miembros de los Altos Cuerpos y Cuadros Superiores del Estado (cuarenta conferencias; veinticinco personas);
- Sesiones sobre problemas de Presupuesto y Contabilidad (cinco días; trece conferencias; treinta personas);

- Jornadas de estudio sobre Oficinas de Organización y Métodos (cinco días; veintiuna conferencias; cuarenta y tres personas);
- Sesiones de estudio sobre Métodos de reproducción de documentos (dos días; tres conferencias, veintiséis personas);
- Sesiones de estudios sobre Problemas de psicología, sociología, formación profesional y relaciones humanas en la Administración pública (cinco días, veintidós conferencias; cuarenta y tres personas);
- Sesiones informativas sobre la Estadística en la Administración (seis días; veintidós conferencias; ochenta personas);
- Conferencias sobre Estudios superiores de Mecanización (dos meses; veinte conferencias; setenta y cinco personas);
- Jornadas “prefecturales”: Problemas de organización en las Prefecturas (tres días; tres conferencias; cuarenta personas);
- Jornadas de estudio sobre problemas de documentación, bibliotecas y archivos en la Administración pública (tres días, dieciocho conferencias; setenta personas);
- Aprovisionamiento y gestión de “stocks” en la Administración (doce conferencias; programa a desarrollar en 1958);
- Jornadas de estudio sobre la aplicación de un Plan de Contabilidad para la Administración pública: Normalización, racionalización de Contabilidad; el Presupuesto y la Contabilidad como medios de planificación administrativa, etc.; (a desarrollar en 1958);
- Curso de Sociología y Psicología aplicada a la Administración pública (a desarrollar en 1958).

Contenido análogo presentan los programas de perfeccionamiento de la “Escuela de Especialización en Ciencias y Técnicas Administrativas” de Roma; los de la Escuela de Administración, anexa a la Universidad de Bolonia; y los Cursos promovidos por el “Ufficio per la riforma dell’Amministrazione”, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, en Italia. Algunos de los Cursos de este último Organismo se refieren a capacitación para el empleo de medios mecánicos, formación en los nuevos métodos de trabajo de la Administración pública y en las modernas técnicas de control económico. De intento no se citan ejemplos de los países anglosajones.

#### 4.1.2 Medios y métodos

Como *medios* de perfeccionamiento se vienen utilizando:

- Cursos extensos y breves;
- Cursos por correspondencia, entre los que sobresale, por su eficacia,

los de la “Treasury Organisation and Methods Division”, en Gran Bretaña, y los de la “Ecole d’Organisation Scientifique du Travail”, de París;

- Seminarios para el estudio de casos o problemas concretos;
- Visitas a grandes unidades administrativas o Empresas privadas, estas últimas para preparar una exacta y recíproca comprensión de la actividad y organización en las Administraciones públicas y privadas;
- Bolsas de estudios para funcionarios y premios por trabajos de investigación;
- Reuniones de funcionarios con el exclusivo fin de fomentar intercambios de opinión sobre temas “horizontales”, es decir, temas de naturaleza homóloga, que interesen a un conjunto de servicios públicos;
- Conferencias “magistrales”, esto es, al estilo tradicional *ex-Cathedra*;
- Servicios de Documentación administrativa “dirigida”, o sea, orientada sobre problemas y funcionarios necesitados de la misma, etc.

Respecto a los *métodos* de perfeccionamiento, punto que justificaría por sí solo un extenso trabajo, únicamente hemos de señalar el hecho—claramente contrastado en recientes cursos organizados por la Presidencia del Gobierno y por el Instituto de Estudios de Administración Local—que los funcionarios rechazan cuanto signifique someterles a sistemas docentes del tradicional estilo universitario y en los que no se tenga presente su personalidad y experiencia. Recordamos cómo, efectuada una encuesta entre los asistentes a un Curso de los aludidos, con rara unanimidad todos se pronunciaban en contra de cuanto significase someterles a un método de adiestramiento “escolar”, en el sentido peyorativo del término.

#### 4.1.3 Organización, marco institucional

Es, igualmente, otro punto que merece un detenido estudio y desarrollo. Aquí sólo interesa advertir que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, párrafo 8 del artículo 13, atribuye a la Presidencia del Gobierno “cuidar de la selección, *formación y perfeccionamiento* de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales y, en general, de todo lo relativo a su régimen jurídico”. También interesa recordar que con motivo del Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Madrid, 1956), en una “Comunicación” de Garrido Falla, se lamentaba la inexistencia en nuestra Patria de una Dirección General de la Fun-

ción pública y se advertía la conveniencia de crear un “Organismo administrativo al que se encomiende en definitiva la organización y dirección de las enseñanzas” de perfeccionamiento.

Podrían señalarse muchas experiencias de la legislación comparada. Pero, por razones de brevedad, sólo recordamos el caso de Francia, donde por Ordenanza de 9 de octubre de 1945 se creó, junto a una “Dirección de la Función pública” y un “Consejo Permanente de Administración Civil”, el “Centro de Altos Estudios Administrativos”, integrado dentro de la “Escuela Nacional de Administración”. Este Centro tiene como misión primordial el perfeccionamiento de los funcionarios de nivel superior.

En Italia, siguiendo la misma línea, ya la Ley de 11 de enero de 1956, número 17, creó la “Escuela Superior de Administración pública”, Centro post-universitario que comprenderá dos Facultades: la de Ciencias Administrativas y la “*Facultad de perfeccionamiento en Organización administrativa*”.

#### 4.1.4 *Momento y duración*

Parecen dos puntos respecto de los cuales no es posible establecer normas fijas, sino que deberán solucionarse a la vista de otros diversos factores, especialmente el grupo o grupos de funcionarios que sean objeto de la actividad de perfeccionamiento en cada caso. Lo que sí se encuentra esclarecido es que el *momento* en el que surge la necesidad del perfeccionamiento, en situaciones normales, comienza aproximadamente a partir del décimo año de entrada al servicio de la Administración. En este momento el funcionario, generalmente, ha adquirido una determinada posición administrativa que le exige conocimientos distintos de los que hubiere demostrado al ingresar en el servicio civil. Esta situación suele reproducirse un poco más tarde, cuando el funcionario accede a funciones superiores a las iniciales—funciones directivas o de control—. De modo que, en términos de una evolución normal—que son las que ahora tenemos en cuenta—, deben existir *dos etapas* sucesivas de perfeccionamiento, justificada una por el desarrollo lógico de la vida administrativa, y la otra, por los eventuales ascensos del funcionario a puestos de carácter directivo o de control. Naturalmente, estos dos períodos varían según las circunstancias generales de la formación de los funcionarios y, particularmente, de acuerdo con el nivel de los mismos.