

INSTRUCCION COMPLEMENTARIA DE ALTOS FUNCIONARIOS

(Comunicación al Tema II)

SUMARIO: Introducción.—Cuestiones 1, 5 y 7.—Finalidades (Conclusiones 6 y 7).—Organización (Cuestiones 8-12).—Profesores, educandos, facilidades y duración del Curso (Cuestiones 13-23).—Programas (Cuestiones 24-27).—Método de trabajo (Cuestiones 28-32).—Efectos de la instrucción (Cuestiones 33-35).—Cooperación internacional (Cuestiones 36-38).

INTRODUCCIÓN.

Un cuestionario para la preparación de un informe que ha de ser presentado en un Congreso internacional puede tener distintos objetivos. Puede intentar un examen de la situación actual con el fin de obtener de esta forma una visión total de lo que se ha hecho y organizado hasta el momento presente en nuestro país o en cualquier otro. Es posible también que se desee conseguir un número determinado de tesis y normas y un conocimiento de las ideas y tendencias de ciertos países mediante sondeos de la opinión pública.

El cuestionario presente da la impresión de perseguir la segunda finalidad. Sin embargo, surge el problema sea o no el tema elegido «la instrucción de los altos funcionarios una vez ingresados», de si se presta a ser estudiado con el método que se propugna, ya que no todas las preguntas ofrecen una multiplicidad de respuestas. Este tipo de cuestionario conduce a respuestas de sí o no, o simplemente a tachar las contestaciones que no son aplicables.

Además, no es posible que un país administrativamente poco desarrollado se enfrente con este problema sin haberse percatado anteriormente de las grandes diferencias existentes entre los servicios administrativos del Estado y los de las provincias y municipios, entre las instituciones cuasi-gubernamentales y otras entidades públicas, distinciones que no menciona el cuestionario; la impresión que se saca es que el cuestionario se ha redactado pensando únicamente en los altos funcionarios.

Por otro lado, en un sentido más restringido, puede decirse que no cabe dar una respuesta general, debido a las diferencias existentes entre las distintas ramas de los servicios estatales; aquello que es verdad para

el Ministerio de Hacienda no lo es para el Ministerio de Asuntos Exteriores. El Servicio de Correos, Teléfonos y Telégrafos, que es una empresa estatal, necesita de ciertos medios, entre los que se encuentra la Red de Ferrocarriles, que en los Países Bajos tiene la forma de una Compañía particular pero que, sin embargo, es una entidad pública.

En un país donde casi ninguno de los altos funcionarios hubiera tenido una educación universitaria y que, por tanto, no hubiesen sido preparados para la Función Pública, la eficiencia de los servicios se confiaría al nivel general de educación y cultura, administrativa. Cada nivel y, consiguientemente, cada adiestramiento adicional exige una metodología propia. Es imposible seguir en todos los casos un mismo sistema o método general.

CUESTIONES 1, 5 Y 7.

La diferencia entre servicios de importancia secundaria, media y superior existe también en los Países Bajos. Se requiere una más elevada preparación científica, acreditada mediante la posesión de certificados o títulos como el de ingeniero o el de doctor en derecho a medida que se pasa de los puestos inferiores a los superiores de la Administración.

La distinción entre grado medio, superior y bajo ha sido aplicada a los ministerios en el decreto de su fundación de 1938. El decreto regulador de los sueldos se basa en esta distinción.

Generalmente se exige estar en posesión de una educación universitaria para poder ocupar los altos puestos de la Administración, pero una concepción democrática desea y aspira a que estos puestos estén abiertos a los mejores hombres carentes de tal educación.

En la primavera de 1956 se intentó organizar unos cursillos de educación cuasi-universitaria, con el objeto de proporcionar a los funcionarios medios que no habían estado en la Universidad los conocimientos científicos necesarios para poder desempeñar funciones directivas.

A pesar de que se ha otorgado gran importancia a esta preparación dentro del servicio, es todavía necesario completar la instrucción del alto cuadro directivo. La educación universitaria no proporciona una preparación completa para el desempeño de funciones públicas, sino que deja lagunas que necesitan ser salvadas de algún modo. Además, el firme y constante desarrollo de las funciones del gobierno y la aplicación de nuevos métodos de trabajo y de técnicas de organización exige un continuo perfeccionamiento de sus conocimientos e ideas, que no siempre puede conseguirse con el ejercicio de la profesión.

Nadie pone en tela de juicio la utilidad y ventajas de seguir estos cursos de adiestramiento, ya en horas compatibles con el ejercicio de su cargo, como en un período de tiempo variable que puede llegar a ser del año consagrado totalmente a esta preparación. Entre estos dos extremos cabe un sin fin de posibilidades. No solamente interesa conocer la clase

de instrucción que necesitan los funcionarios públicos, sino también el grado de posibilidades que tienen para separarse del servicio por un período más o menos largo de tiempo.

Esta posibilidad existe con limitaciones en los Países Bajos y puede decirse que las facilidades que se conceden aumentan de día en día.

En ciertas empresas del Gobierno se ha adelantado más en este campo que en los mismos ministerios.

Sería útil para el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas asistir durante cierto tiempo a un curso en compañía de representantes del sector privado. Las empresas estatales acogen y siguen esta idea, pero no hacen lo mismo los Ministerios públicos, a pesar de conceder un valor extraordinario a las reuniones en que participan funcionarios y representantes de los diversos grupos que integran la sociedad.

Si la participación en estos cursillos debe erigirse en condición indispensable para ascender en el escalafón, es problema que no puede resolverse dando una regla general. La razón de esto radica en que en todo ascenso se ponderan factores de la más variada índole, y no es sólo el factor de conocimientos personales el que interviene en la decisión. Puede ocurrir que el desempeño de ciertas funciones exija en determinadas circunstancias una preparación complementaria del funcionario. Es bastante fácil estimular a los funcionarios a que una vez acabada su carrera prosigan sus esfuerzos y continúen sus estudios en interés suyo y de la Función Pública.

FINALIDADES. (Cuestiones 6 y 7.)

El objeto que debe perseguir una educación universitaria de los funcionarios medios debe ser el de crear una base científica general. No se quiere decir con esto que esta preparación general va a ser suficiente. Los funcionarios de los distintos organismos oficiales necesitan una serie de conocimientos técnicos que no son enseñados en estos cursillos, pero que no por esto deben ignorarse. Estos conocimientos específicos se enseñan en la «Rijksbelastingacademie» y se aprenden con relativa facilidad por aquellos que poseen una preparación jurídica o económica discreta. La Administración cada día que pasa siente más la necesidad de tener a sus órdenes funcionarios especializados; en ciertas esferas se necesitan abogados, en otros economistas, sociólogos o profesores. No se puede pensar que esta especialización la vayan a dar las autoridades. Ha de conseguirse ya durante la preparación necesaria para el ingreso en el cuerpo o en el ejercicio de su cargo.

No podemos dejar de observar la orientación práctica que persiguen en la actualidad las Universidades. Son muchos los jóvenes que salen de la Universidad preparados para poner en práctica los conocimientos teóricos adquiridos. La experiencia ha puesto de manifiesto que la mayoría

de las personas acaban colocándose en puestos distintos a aquellos para los que se habían preparado.

Podemos sacar la conclusión de que cada cursillo de perfeccionamiento debe tener su finalidad propia. Observando las posibilidades para contestar contenidas en el cuestionario, podemos decir que encontramos justificado el sistema educativo que persiga una especialización en determinadas materias previamente seleccionados los alumnos, así como aquel método que persiga un intercambio de ideas o la enseñanza de conocimientos generales a un grupo numeroso de individuos.

ORGANIZACIÓN. (Cuestiones 8-12.)

De todo lo anteriormente dicho cabe deducir que no hay un sistema único ideal para instruir a los funcionarios.

Un ejemplo de perfeccionamiento especializado lo ofrece el Servicio de Correos, Teléfonos y Telégrafos de los Países Bajos, que tiene su propio centro educador donde sus funcionarios se familiarizan con las necesidades y objetos del mismo.

Esta especialización que necesitan los funcionarios tiene que otorgarse a nuestro juicio por las Universidades y por los organismos públicos con independencia de los cursos organizados por las empresas particulares. Hemos de hacer constar que lo importante en este punto es la adquisición de esos conocimientos, y lo secundario, el centro donde se cursan las nuevas técnicas. Es indiferente desde nuestro punto de vista el deseo de ganar dinero que estas instituciones puedan tener.

Creemos que es desacertado montar un servicio público nacional independiente encargado de dar esta instrucción, por las siguientes razones:

a) Uno de los principios básicos del Estado holandés es el de la libertad casi absoluta en materia de enseñanza, lo cual ha permitido el florecimiento de centros culturales dirigidos por particulares.

b) Una institución nacional como ésta no prestaría atención a las necesidades particulares que pudiera tener una rama de un servicio cualquiera; exigiría además una dedicación completa a los cursos, lo cual, unido al pequeño número de candidatos que podrían tener acceso a los mismos, ocasionaría perjuicios a la organización administrativa.

Es todavía necesario que haya en la Administración Pública un centro que proporcione iniciativas, así como que controle y coordine otras. Una Comisión numerosa sería la organización ideal para llevar a cabo ese objetivo. Tendría a su servicio, como es lógico, una secretaría, pero de ninguna manera intervendría en la organización y métodos de los cursos.

En Holanda hay una Comisión Asesora encargada de dirigir las iniciativas relativas a la preparación profesional de los funcionarios públicos. La instrucción y el adiestramiento, sin embargo, están descentralizados. En este trabajo colabora el Instituto de Ciencias Administrativas.

PROFESORES, EDUCANDOS, FACILIDADES Y DURACIÓN DEL CURSO.
(Cuestiones 13-23.)

Todos los problemas surgen de la idea de una institución centralizada de preparación. Como esta idea ha sido refutada por nosotros, evitaremos dar una respuesta categórica.

La institución, o, mejor dicho, la persona responsable del programa, debe designar los directores y los profesores de los cursos, los cuales no tienen por qué ser funcionarios. Se buscan profesores que, además de poseer un alto nivel de conocimientos y una gran experiencia en el campo de su asignatura, tengan dotes pedagógicas poco comunes. Estas mismas condiciones deben reunir los directores.

Se considera como uno de los problemas más difíciles el de saber utilizar eficientemente el cuadro de profesores. Para conseguirlo, es preciso conocer las cualidades de cada uno de los profesores en particular.

Son distintos los factores que deciden la conveniencia de formar grupos homogéneos o heterogéneos para seguir los cursos.

El Consejo Directivo, el jefe del personal y el director del curso son los que tienen la palabra en materia de selección de aspirantes. Este trabajo tan molesto puede fácilmente simplificarse otorgando un valor efectivo a los *tests*. Notificar o hacer públicas las posibilidades existentes, así como estimular la participación en los cursos, son tareas que se confían a la colaboración de estas tres personas citadas.

Deben ser rechazadas todas aquellas reglas que señalen una edad mínima por debajo de la cual los aspirantes no pueden ser admitidos en los cursos o las que exijan un número determinado de años de servicio, así como aquellas que pretendan justificar el ascenso de los cursillistas. En ciertos casos será preciso estimular la participación en los cursos prometiéndoles ciertas ventajas. El deseo de asistir a estos cursos por parte de los funcionarios con gran número de años de servicio no será muy grande. Para vencer la indiferencia de estas personas será preciso reducir los gastos de matrícula al mínimo.

Se prestará mucho atención a la redacción de los informes dirigidos a los directores de los organismos que envíen funcionarios a los cursillos. Será necesario a veces vencer cierta resistencia de los mismos cuando los cursos se den dentro de las horas de servicio.

Se deberá conceder todo género de facilidades a todos aquellos que tengan que seguir estos cursos fuera del lugar donde prestan sus servicios. Acabará imponiéndose la necesidad de descentralizar esta instrucción, así como la de conceder ventajas y facilidades a los cursillistas.

La duración de los cursos depende enteramente de las asignaturas que vayan a enseñarse, así como del tiempo disponible para dar las clases. En todo caso, estos factores dependen de otros, por lo que no podemos dar una contestación única a esta pregunta del cuestionario, que trata de la

conveniencia de consagrar unos meses al curso o de prolongar su duración para poder hacer así compatible el curso con el trabajo particular de cada uno. Parece que este último sistema es el más aconsejable, aunque sería muy provechoso separar a los cursillistas por unos días de sus ocupaciones habituales para que pudiesen dedicarse de lleno a los cursos.

Para la formación de jefes de personal, preferentemente para los ministerios, se dieron en 1955 ocho conferencias sobre relaciones con el personal, enfocadas desde puntos de vista distintos. Fué preciso concentrar a los cursillistas en una residencia para que, aislados del mundo exterior, pudieran escuchar conferencias, discutir determinados problemas y organizar charlas. Este sistema, que puede ser aconsejable en ciertos casos, no lo es para todos.

PROGRAMAS (Cuestiones 24-27).

Los programas de los cursos tienen que ser distintos, en atención a las circunstancias y a los funcionarios que vayan a seguir el curso.

El programa ha de ser flexible para que se pueda acomodar con facilidad a las exigencias de la Administración como a cualquier cambio de circunstancias. Se ha elaborado el siguiente programa para la preparación de funcionarios públicos pertenecientes a las altas esferas de la Administración. Está dividido en dos partes:

La primera proporciona los conocimientos básicos indispensables para todo estudio ulterior: Introducción a la Ciencia del Derecho, Código Civil, Leyes constitucionales y Nociones generales de Economía y Sociología.

La segunda parte del programa tiene en cierto modo un carácter voluntario. La investigación versa sobre materias político sociales, sobre el D. Administrativo y sobre el D. Financiero. Existe la posibilidad de escoger como tema de estudio las interferencias entre los organismos de un mismo estado o materias reguladas en el Código Administrativo.

Se estudia la posibilidad de que personas ocupando puestos importantes en la sociedad y que deseen especializarse en alguna de las materias del curso, se matriculen con toda libertad en las asignaturas que son de su interés.

MÉTODO DE TRABAJO (Cuestiones 28-32).

Los métodos de trabajo que han de seguirse en los cursos difieren en razón del servicio a que la especialización se refiere, del grado de preparación de los cursillistas y de las asignaturas que se enseñen en los mismos. Hay asignaturas que pueden enseñarse con una simple explicación del profesor, mientras que hay otras que necesitan resolver casos prácticos para ser comprendidas. No es posible determinar apriorísticamente el método de trabajo que debe seguirse.

Esta contestación nos parece más acertada que decir simplemente que los métodos de trabajo han de utilizarse alternativa o sucesivamente.

La sesión de trabajo será de dos y media a tres horas, como máximo; pero no exigiendo la clase intervención alguna de los cursillistas, será de una o una y media horas como máximo.

EFFECTOS DE LA INSTRUCCIÓN (Cuestiones 33-35).

En nuestra opinión, la participación en un cursillo de especialización para altos funcionarios no tiene porqué repercutir inmediatamente en su carrera. Las circunstancias son las que influyen en una mejora inmediata de su posición, en las gratificaciones, así como en la elevación del sueldo. El cursillista puede ser adscrito eventualmente a ciertos empleos de más categoría, pero para conseguir ocupar definitivamente uno de éstos, se precisa que haya vacantes en el servicio y que el candidato reúna los requisitos de edad, carácter y cualidades, así como ser idóneo para ese cargo.

Es más acertado expedir un certificado que acredite el haber seguido un curso complementario que el de otorgar un diploma al fin del mismo, ya que habría funcionarios que se dedicarían a la caza de títulos.

La asistencia de los cursos, así como los progresos que los candidatos realizan, han de ser controlados. El estado que normalmente costea estos cursillos, exige que la asistencia a los mismos sea obligatoria.

Al final del curso, y como consecuencia del mismo, los cursillistas podrán mantener un contacto científico que les permitirá intercambiar experiencias y puntos de vista sobre determinados asuntos. Es de desear que en un plazo no lejano se cree una organización permanente con la finalidad de que aumenten estos contactos.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL (Cuestiones 36-38).

Consideramos de gran interés que los funcionarios públicos de un país que mantienen contactos periódicos con entidades internacionales, acudan durante un período de tiempo más o menos largo a aprender sus métodos de trabajo. De igual forma sería también de desear que los funcionarios internacionales acudiesen a las instituciones nacionales para conocer sus técnicas y completar así su preparación.

Aparte de las dificultades que el idioma presenta, el intercambio de funcionarios por regla general plantea toda una serie de dificultades. Es raro que los dos funcionarios que han realizado el intercambio obtengan el fruto que sería de desear del mismo. Los viajes de estudio serán tanto más provechosos cuanto mejor dirigidos estén. Lo mismo puede decirse de los seminarios internacionales. Sin examinar si estas reuniones son una aportación seria en orden a un más exacto cumplimiento de los deberes nacionales, si

se puede sostener que ejercen un influjo positivo poderoso en la mentalidad de los participantes.

Nosotros estimamos que las reuniones o congresos internacionales como éste, del Instituto I. de Ciencias Administrativas, son de mayor interés para los funcionarios públicos que las conferencias internacionales mencionadas en el cuestionario.

No deseamos la fundación de un instituto internacional para la instrucción de altos funcionarios. Ya que esto exigiría a los funcionarios que podrían ser elegidos para los altos puestos, una separación del servicio bastante larga, que no tendría justificación ni en los intereses del servicio ni en los suyos propios.

G. A. v. POELJE (*)

Consejero de Estado y Presidente del
Consejo General del Inst. de Ciencias
Administrativas.

(*) Con la colaboración de Mr. A. M. van der HAM, Secretario del Instituto.