

## Capítulo VIII

# EL PROGRAMA DE FORMACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESPAÑA

La formación del servicio público es un ejercicio gubernamental muy complejo, que entraña el concurso de un conjunto de organismos estatales. Un caso representativo lo constituye el Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP), eje de una red de dependencias públicas comprometidas con la preparación del alto funcionariado peninsular, pero también de la preparación de muchos servidores públicos iberoamericanos.<sup>1</sup>

### Evolución del servicio público

El servicio público español, como sus congéneres europeos, se fraguó durante la etapa final del Estado absolutista. Durante el antiguo régimen, el ingreso al servicio se realizaba en una edad temprana del candidato y tenía el carácter de meritorio. Igualmente, constituía una pasantía cuyo aprendizaje se realizaba con el apoyo de los funcionarios más antiguos y ocurría durante un período indeterminado, pero que podía abarcar de seis a más años de preparación, luego

---

<sup>1</sup> Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. 1, Caracas, 1990, pp. 53-60.

<sup>2</sup> Jordana de Pozas, Luis, "La Organización y las Ciencias Administrativas en España". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXIII, núm. 1. 1957, pp. 1-16.

de los cuales el meritorio obtenía el nombramiento de *escribiente de número*.<sup>2</sup> Pasaba también mucho tiempo para ascender a la categoría inmediatamente superior de *oficial*, sobre la cual sólo existía una estrecha escala de dos puestos más: *oficial mayor* y *secretario del rey*.

Dentro de las muchas dádivas producidas por la reforma borbónica a lo largo del siglo XVIII, hay que consignar la expedición del real decreto de enero 18 de 1721, que estableció el estatuto primigenio del servidor público español, y mucho más: "es a partir de esta disposición cuando se inicia el derecho de funcionarios moderno", pues en su seno se elaboran las plantillas y las escalas, se distinguen los cargos políticos de los propiamente administrativos, reservándose la mayoría de estos últimos para los letrados.<sup>3</sup> Más adelante, en marzo 18 de 1789, se decretó una nueva configuración organizativa que distinguió a los servidores públicos nombrados por el rey y aquellos otros de designación delegada por el monarca.<sup>4</sup> Los primeros eran inamovibles, salvo juicio formal y siendo escuchados, en tanto que los segundos estaban sujetos a remoción inmediata.

Con la irrupción del régimen constitucional, los cargos públicos aumentaron considerablemente pero se convirtieron en un premio del partido vencedor en la contienda electoral. La amovilidad se constituyó en la regla del servicio público, principalmente cuando una crisis política provocaba la muda del Gobierno. Esta práctica produjo efectos dañinos a la continuidad y eficacia de la administración pública, principalmente entre los años 1820 y 1852.

A pesar de esta dañina situación para el servicio público, en febrero 7 de 1827 se había decretado la constitución de una carrera administrativa especial para los empleados de la Real Hacienda, puntualizándose especialmente los derechos de estabilidad y promoción.

En el mencionado año de 1852, dentro del fragor de una guerra parlamentaria reacia a la profesionalización administrativa, Juan Bravo Murillo pugnó por la expedición de una ley de funcionarios públicos que regulara la provisión y el ascenso en el servicio público.

Bravo Murillo, consciente de la necesidad de la estabilidad en el servicio público, propuso "cerrar las puertas, establecer reglas para el ingreso en las carreras públicas, reglas para ascender, reglas para conservar a los empleados

<sup>3</sup> Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, p. 209.

<sup>4</sup> Martínez Sospedra, Manuel, "Empleados, Diputados y Ministros". *Actas del III Simposium de Historia de la Administración*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, p. 612.

y que no puedan ser separados arbitrariamente sino por motivos justos y fundados”.<sup>5</sup> Teniendo en sus manos las riendas del Gobierno, a pesar de la oposición política, usó la potestad reglamentaria y refrendó el real decreto de junio 18 de 1852 que constituyó la primera regulación española de la función pública, al mismo tiempo que una de las primeras en el mundo.

La disposición citada clasificó y reglamentó a los servidores públicos con carácter general, estableciendo los honores y los sueldos según las categorías. Se reguló el ingreso con base en el mérito y fundado en la promoción a partir de la categoría inferior, toda vez que el sistema de ascensos seguía un turno con fundamento en la antigüedad y otro con cimiento en la elección. Los procesos de selección y promoción se realizaban a través de juntas de jefes de cada Ministerio, que constituyen un notorio antecedentes de los consejos de servicio civil de los estados modernos.

Las categorías del servicio público fueron nítidamente definidas: Jefe Superior; Jefe de Administración; Jefe de Negociado; Oficial; y Aspirante a Oficial. No existiendo aún la noción de cuerpo, las categorías se clasificaron por puestos.<sup>6</sup> Siguiendo las tendencias de esos tiempos, donde predominaba la *administración interior*, el estatuto de 1852 excluyó a los consejeros de la administración consultiva, servidores públicos de lo exterior que laboraban fuera de la Península, funcionarios judiciales, profesores, ingenieros de minas y otros más.

La experiencia española de esta época fue limitada. Bravo Murillo no consideró el derecho de estabilidad, ni siquiera en forma de inamovilidad de residencia. Este vacío impidió que cuajara la noción de carrera administrativa, si bien dio paso a la introducción del sistema de méritos en la administración pública española.

A finales del siglo XIX se desarrolló la tendencia a la integración de cuerpos especiales de funcionarios, cuya factura gradualmente se fue fundamentando en la exigencia de títulos universitarios, preparación administrativa y funciones específicas de la administración pública, tales como los ingenieros, diplomáticos, abogados y letrados. Cada cuerpo, desde entonces, está regido por una disposición orgánica a modo de estatuto donde se fijan las funciones, derechos y deberes. Destaca, de manera principal, el ingreso establecido a

---

<sup>5</sup> Citado por Jordana de Pozas, *op cit.*

<sup>6</sup> Haro, *op. cit.*, pp. 215-217.

través de concurso de oposición libre, o a través del sistema establecido en cada una de las escuelas especiales que alimentaban el ingreso a esos cuerpos.

Finalmente, entre los derechos destacables hay que mencionar a la inamovilidad, cuya situación en 1876 beneficiaba al Consejo de Estado, la carrera diplomática y consular, los jueces, los empleados de los registros, los empleados eclesiásticos, y los servidores públicos de la administración de justicia. En igual circunstancia se hallaban los cuerpos penales, el Tribunal de Cuentas, los catedráticos de las universidades e institutos, y los ingenieros civiles, minas, montes y agrónomos.<sup>7</sup> Hay que destacar que entre las carreras señaladas, se comprendía a la carrera eclesiástica porque entonces los clérigos eran considerados como funcionarios públicos.

nicamente faltaba que se beneficiaran de la inamovilidad los servidores que laboraban en los Ministerios de la Gobernación, Hacienda y Fomento, y a ellos estuvo destinada especialmente la iniciativa de ley de diciembre 3 de 1887, pactada por el diputado José Ivarez Mariño con los empleados públicos. Dicha iniciativa, que desafortunadamente no prosperó, establecía el sistema de méritos para el ingreso y promoción, establecía un régimen de ascensos por antigüedad y concursos, y demandaba a la aptitud, instrucción, celo y moralidad como divisas del progreso de los servidores públicos.<sup>8</sup>

Un paso relevante para establecer las carreras administrativas se dio en julio 22 de 1918, cuando fue expedida una ley que estableció las bases de la regulación general de funcionarios públicos, así como el reglamento de septiembre 7 de 1919. Sin embargo, esta medida no se generalizó plenamente y sólo benefició a la décima parte del total de los servidores públicos, en tanto que para el resto fue meramente un derecho supletorio de las disposiciones especiales que regían para los respectivos cuerpos.

La novedad esencial que produjo la nueva disposición, fue la supresión de las cesantías y el establecimiento de la inamovilidad de cargo. Desde entonces, el despedido quedó sujeto a un procedimiento formal cuyas causas fueron las faltas de moralidad, desobediencia y negligencia reiterada. Sin embargo, el diseño del servicio público contemplado en la ley de 1918 descansaba en la estructura de una carrera administrativa a la cual se ingresaba por medio de

---

<sup>7</sup> Carrasco Canals, Carlos, "La Función Pública en el siglo XIX: una Proposición Olvidada". *Actas del III Simposium de Historia de la Administración*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, p. 811.

<sup>8</sup> *Ibid*, pp. 802-803.

<sup>9</sup> Haro, *op. cit.*, pp. 218-22.

una titulación, se ascendía por antigüedad rigurosa a través de los grados y se distribuía el trabajo administrativo entre los cuerpos de servidores públicos.<sup>9</sup> De tal modo, se estableció un régimen promocional fundado en la antigüedad, pero que no desatendía la demostración de méritos, pues se establecieron turnos de oposición libres.

El servicio público fue dividido en dos grandes escalas: técnica y auxiliar, toda vez que el personal técnico de cada ministerio se clasificó en tres categorías: Jefe de Administración; Jefe de Negociado; y Oficial. Igualmente, cada categoría se subdividió en tres clases. El personal auxiliar constituía una sola categoría, pero estaba dividida en tres clases.

Hay que consignar que la nueva disposición no fue una concesión graciosa, sino el resultado de una ola de huelgas de los servidores públicos debidas a la pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios, las cesantías por causas políticas y la pugna de los cuerpos especiales por contar con estatutos propios que garantizaran la estabilidad del cargo. La contienda por la estabilidad laboral fue fructuosa, pues el estatuto estuvo vigente casi por medio siglo y en su seno se había decretado el derecho de asociación de los servidores públicos.

A finales de los años 50 ya estaba consolidada la función pública española. Por cuanto al ingreso, el procedimiento usual ha sido la oposición sustentada ante sínodos integradas por miembros pertenecientes a la administración pública, especialmente del órgano de las vacantes del caso, así como por profesores. Las oposiciones se practicaban por graduados universitarios cuyas edades se situaban entre los 23 y los 30 años de edad.<sup>10</sup> Los cuerpos militares, judiciales y los pertenecientes a la administración pública, estaban desde entonces sujetos a un ingreso por oposición seguido de uno o más años de estudios en escuelas especiales, tales como las Academias militares y navales, las Escuelas de ingenieros, la Escuela de Estudios Penitenciarios y la Escuela de Policía, así como la Escuela Judicial, la Escuela Diplomática y la Escuela de Telecomunicación.

En aquellos años las promociones se realizaban principalmente atendiendo la antigüedad, no tanto el mérito. Sin embargo, como contraparte, ya prevalecía para todos los funcionarios públicos la inamovilidad, y los derechos de jubilación y pensión en caso de deceso para las viudas, descendientes y ascendientes. Igualmente, desde entonces los servidores públicos están protegidos por normas que regulan la imposición de sanciones, y otorgan recursos y acciones

---

<sup>10</sup> Jordana de Pozas, *op. cit.*

contra los actos administrativos que puedan perjudicarlos como miembros de la administración del Estado.

Una de las ramas más avanzadas en la profesionalización del servicio público la constituyen las diversas categorías superiores de funcionarios locales, que forman cuerpos nacionales a los que se ingresaba a través de la Escuela de Administración Local, hoy extinta, tras un examen competitivo de admisión para los candidatos.

En 1963-1964 se reorganizó al servicio público español, a través de la unificación de cuerpos de funcionarios generalistas, sustraídos del fraccionamiento determinado por su adscripción a los ministerios; se regularon los derechos económicos de los funcionarios y se estableció la Comisión Superior de Personal. Hay que destacar la creación de un diplomado para ingresar candidatos con mayor formación, y la configuración de tres Cuerpos Generales: Técnico, Administrativo y Auxiliar.<sup>11</sup> El segundo se desprendió del Cuerpo Técnico, para librarlo del desempeño de labores de implementación secundarias y dedicarse a tareas de alta dirección. Para ofrecer un espacio formal a los servidores públicos eventuales, se reservó la categoría a los funcionarios de confianza y a los servidores públicos que ejercitaban faenas de asesoría.

En diciembre 6 de 1978 fue expedida una nueva carta constitucional, una vez pasada la larga noche de la dictadura franquista. En su seno se dio cabida el régimen jurídico del servicio público, mandando que el ingreso al mismo se realice en consonancia al mérito y la capacidad. Para atender este mandato, se diseñaron dos proyectos de estatuto de la función pública, datados en 1978 y 1981, que no fueron aprobados en las Cortes Generales.

## **La carrera administrativa**

Hoy en día, el alto servicio público hispánico está integrado por los cuerpos de la administración civil del Estado, conocidos como Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado; Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado; Cuerpos Administrativo de la Administración del Estado y de la Administración de la Seguridad Social; y Cuerpos Auxiliar de la Administración del Estado y Auxiliar de la Seguridad Social. También comprende las subescalas de funcionarios de la administración local con habilitación de ca-

---

<sup>11</sup> Haro, *op. cit.*, pp. 222-228.

rácter nacional: Subescala de Secretaría; Subescala de Intervención Tesorería; y Subescala de Secretaría Intervención.

Esta organización del servicio público en España durante los dos siglos narrados, se ha ido configurando con base a los tres elementos fundamentales: el Estatuto del servicio público, los cuerpos de funcionarios y la carrera administrativa.<sup>12</sup>

Con base en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de agosto 2 de 1984, fue sensiblemente reformada la carrera administrativa y conservada la organización corporativa, pero con sustanciales cambios.

Los cuerpos de funcionarios se agrupan de acuerdo con la titulación de estudios exigida para el ingreso, de la siguiente manera:

Grupo A: Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente;

Grupo B: Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente;

Grupo C: Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente;

Grupo D: Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente;

Grupo E: Certificado de Escolaridad.

Dicha Ley, que mantiene a los cuerpos de funcionarios, contiene al mismo tiempo una serie de medidas preventivas para impedirles que se adueñen de algunos sectores de la administración pública mediante una ocupación ininterrumpida y exclusiva de puestos por sus miembros. Estas medidas, quizá exageradas y hasta obsesivas, parecen extremar la desconfianza en el servicio público, más que suscitar un espíritu de crédito y familiaridad entre el funcionario y la organización administrativa.

En efecto, se prohibió que los cuerpos y escalas de servidores públicos tengan facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos de la administración pública. Se dispuso que las relaciones de puestos de trabajo únicamente puedan determinar los cuerpos o escalas de funcionarios, que desempeñen los puestos a los que corresponde el ejercicio de dichas funciones. Con el

---

<sup>12</sup> Alvarez Alvarez, Julián, "La Carrera Administrativa en España". *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, p. 144.

mismo objeto, se determinó que los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios de la administración civil del Estado y sus organismos autónomos, así como los servidores públicos dedicados a la seguridad social. Igualmente, sólo pueden adscribirse puestos con carácter exclusivo a funcionarios de un determinado cuerpo o escala cuando esa adscripción derive necesariamente de la naturaleza y la función que será desempeñada en ellos, y así lo consienta el Gobierno español.

Estas disposiciones defensivas que intentan garantizar que no se confunda la organización de la administración pública y los cuerpos de funcionarios profesionales, también previene contra la virtual estamentación de estos últimos. Al efecto, se implantaron una serie de medidas conducentes a promover la movilidad de los funcionarios entre los sectores de actividad.<sup>13</sup> Fue establecida la movilidad de los servidores públicos entre las distintas administraciones públicas, de manera tal que los puestos de trabajo de la administración del Estado y de las comunidades autónomas sean cubiertas por funcionarios de ambas. Esta movilidad se hizo extensiva a los servidores públicos de la administración local, que pueden desempeñar puestos de organizaciones administrativas distintas a las de origen y la administración de su comunidad autónoma.

En España existen dos tipos de carrera administrativa: la intracorporativa e intercorporativa. La *carrera intracorporativa* consiste en "la posibilidad de ir pasando, dentro de un mismo cuerpo o escala, de unos puestos a otros de superior nivel de autoridad y responsabilidad y, lógicamente, de retribuciones".<sup>14</sup> Desde 1972, todos los puestos de la administración del Estado español están clasificados en 30 niveles, de menor a mayor, en función de su grado de complejidad, responsabilidad y autoridad. Comprende esta clasificación a puestos sencillos, desde ordenanzas o conserjes, hasta cargos más complejos como el de Subdirector General, nivel máximo de la carrera administrativa.

Se han establecido también los intervalos de carrera correspondientes a los cuerpos, clasificados según el grupo. Para cada cuerpo fue establecido el nivel mínimo de los puestos que pueden desempeñar los servidores públicos que lo integran, así como el nivel máximo alcanzable en su carrera administrativa.

De tal modo fue establecido que haya una adecuación entre la categoría o grado personal del funcionario, y el puesto de trabajo que desempeña. Se ha

---

<sup>13</sup> *Ibid*, 149-150.

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 150.

tratado de garantizar que las categorías no se transformen en meros referentes salariales y que el servidor público que detenta un determinado grado personal no sea relegado a puestos impropios de su experiencia y capacidad. Se trata de una carrera administrativa flexible basada más en el mérito que en la antigüedad, pero más en el puesto de trabajo que en la carrera administrativa.

La *carrera intercorporativa*, por su parte, viabiliza que las expectativas de promoción de los servidores públicos no se agoten en el ascenso dentro de su cuerpo o grupo de titulación. Dicha carrera consiste en “la posibilidad de ascender desde cuerpos o escalas de un determinado grupo de titulación a otro de grupo superior”.<sup>15</sup> Por consiguiente, se debe poseer la titulación exigida con carácter general, cumplir con los requisitos exigidos y superar las pruebas correspondientes.

Existe una especie de tercera carrera: la “carrera horizontal”, que constituye un tipo de mecanismo de movilidad de los servidores públicos entre los diferentes Cuerpos y Escalas. Consiste en el pasaje desde un cuerpo o escala, a otro de su mismo grupo de titulación.

La ley de 1984 constituye, de suyo, una sustancial enmienda al concepto de carrera administrativa vigente hasta entonces. Tal como lo ha enjuiciado un especialista, dicha disposición incurre en errores jurídicos y técnicos que ofrecen una clasificación del servicio público muy insatisfactoria.<sup>16</sup> Por principio, la tradición de carrera administrativa española dejó espacio al establecimiento de conceptos estadounidenses, tales como los puestos de trabajo, como es observable en una obsesiva tendencia a impedir el movimiento autónomo de los cuerpos de funcionarios. Uno de los saldos más perceptibles de estos cambios es la ubicación subsidiaria de la carrera administrativa, con respecto a la primacía de la promoción profesional. Sin embargo, se ha refrendado el carácter híbrido del servicio público español y parece que así continuará en el futuro.<sup>17</sup>

Sin embargo, debemos destacar en esa disposición un sentido agregativo que viabilizó la incorporación del personal civil de la administración militar y los servidores públicos de la seguridad social. Igualmente, es perceptible la fundación del Consejo Superior de la Función Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, 151.

<sup>16</sup> Haro, *op. cit.*, pp. 232-235.

<sup>17</sup> Ferret i Jacas, Joaquim, “Le Système Espagnol”. *La Revue Administrative*. 49e Année. Núm. special, Colloque du Cincquantenaire de l’ENA, Paris, 1996, pp. 41-43.

## **Estructura organizativa de la formación**

En la cima del esquema organizativo de la formación del servicio público español se desempeña el Ministerio para las Administraciones Públicas, dentro de cuya esfera de competencias laboran la Secretaría de Estado para la Administración Pública, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Dicho Ministerio tiene a su cargo preparar e implementar la política de organización administrativa, el régimen jurídico y retributivo de la función pública, y los procedimientos e inspección de servicios, las relaciones con las comunidades autónomas y la administración local. También le corresponde la cooperación de la administración pública española con las administraciones territoriales.

La Secretaría de Estado para la Administración Pública, por su parte, comprende dentro su seno la Dirección General de la Función Pública (DGFP), la Dirección General de Organización, Puestos de Trabajo e Informática, y la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP). Toca a la Secretaría dirigir, impulsar y gestionar las atribuciones ministeriales relativas a la organización y modernización de la administración pública, las relaciones de puestos de trabajo y oferta de empleo público, y el régimen jurídico y sistema retributivo de la función pública. Igualmente, es competente en materia de seguridad social de los funcionarios civiles, racionalización de los procedimientos administrativos y política informática de la administración pública, así como la asistencia a la ciudadanía e inspección de los servicios.

En su seno, la Dirección General de la Función Pública (DGFP) cumple una multitud de faenas relativas al funcionariado español. Ella informa, estudia y propone normas sobre la función pública y mantiene contacto con las centrales sindicales que representen los intereses del personal al servicio de la administración pública. Gestiona lo referente al personal de carácter interdepartamental, y propone las convocatorias y el control de pruebas para el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en la administración pública. Asimismo, le corresponde estudiar y participar en la preparación de las propuestas relativas a convenios colectivos y coordinar la política de personal de la administración del Estado y de las comunidades autónomas. Es de su competencia, finalmente, formular el plan de empleo de la administración pública, coordinar y cooperar con las comunidades autónomas, y colaborar con las corporaciones locales.

Su hermana organizativa, la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP), prepara y desarrolla programas anuales de simplificación de trámites, procedimientos y métodos de trabajo administrativo, así como normalización de la gestión administrativa, dirigidos a mejorar el funcionamiento de los servicios públicos.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), uno de los más importantes del mundo, constituye también una organización compleja. En 1990 comprendía al Centro de Estudios para la Administración Local, Escuela de Administración Local, Escuela de Formación Administrativa y Escuela de la Función Pública Superior (EFPS).<sup>18</sup>

El INAP, en su configuración actual, es heredero y producto de la fusión del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), efectuada en noviembre 25 de 1989. Ambas entidades habían tenido como denominador común la dedicación a las tareas formativas, una en relación con los funcionarios de la administración pública (INAP), la otra con referencia a los funcionarios de la administración local (IEAL).<sup>19</sup>

## **Instituto Nacional de Administración Pública**

Tal como lo hemos podido constatar páginas atrás, una de las consecuencias de la creciente preocupación sobre la selección y formación de los funcionarios públicos, ha sido el establecimiento de escuelas especiales. A las antes citadas, hay que añadir las Academias Militares, iniciadoras del sistema que se desarrolla con las Escuelas de Ingenieros de Montes, de Minas, y de Caminos, algunas de las cuales habían celebrado un centenario de vida hacia finales de los años cincuenta. Dentro de esta tendencia hay que destacar de manera muy significativa, a la Escuela Nacional de Administración, un establecimiento fundado dentro del conspicuo Instituto de Estudios de Administración Local, establecido en septiembre 6 de 1940. Sus propósitos primigenios eran de investigación, estudio, enseñanza y difusión de la administración local, así como la formación y perfeccionamiento de los servidores públicos locales.

---

<sup>18</sup> Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*, pp. 53-55.

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. *Folleto Informativo*, 1991.

Entre sus muchos logros destaca la *Revista de Estudios de la Vida Local*, de amplia divulgación.<sup>20</sup>

Aún más antiguo, el importante Instituto de Estudios Políticos fue creado es septiembre 9 de 1939, contando con la administración pública como una de sus secciones. Su labor de investigación ha sido especialmente importante, así como su labor de difusión, en la que destaca la *Revista de Estudios Políticos* y la *Revista de Administración Pública*, ambas con prestigio y divulgación internacional. Hacia 1957, también estaba activa la Asociación Española de Ciencias Administrativas.<sup>21</sup>

Es oportuno que demos realce al carácter pionero de los establecimientos de formación española en Europa y el mundo. De suyo, el primer plantel de formación del servicio público en ese continente durante el siglo XX, fue creado en septiembre 6 de 1940 con el nombre de Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, que como lo advertimos era una dependencia del Instituto de Estudios de Administración Local.<sup>22</sup> Su objeto consistió en la formación de funcionarios provinciales y locales, que tenían la obligación de tomar un mínimo de dos cursos de cuatro meses cada uno. Una vez aprobados, los egresados optaban por las plazas de secretario, interventor y depositario.

En dicha Escuela también se formaban los funcionarios del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. El establecimiento fue muy productivo, ya que para 1962 había formado a 5 mil funcionarios provinciales y locales.

Más adelante fue establecido el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, con sede en Alcalá de Henares, hoy Instituto Nacional de Administración Pública, establecido en julio 26 de 1957. Fue creado dentro del marco de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado para atender los procedimientos de selección, formación y perfeccionamiento de los servidores civiles.<sup>23</sup>

En el ámbito universitario se reinició en 1957 la enseñanza de la administración pública, pero dentro de las Facultades de Jurisprudencia y como una

---

<sup>20</sup> Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. 16.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Jordana de Pozas, Luis, "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVIII, núm. 1, 1962, pp. 34-62.

<sup>23</sup> Villa, Luis Enrique de la y Juan Manuel Allendesalazar, "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Creación, Organización y Actividades del Centro". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVIII, número 1, 1962, pp. 34-62.

sección especializada, junto con las secciones de Leyes y de Cánones. Estas últimas alcanzaban los títulos de Bachiller, Licenciado y Doctor, no así la administración, que se restringía a la Licenciatura y el Doctorado. Una postrer reforma universitaria suprimió a la Sección de Administración.

Pese a esta estrechez de medios económicos, en la primera etapa de su actividad el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios organizó cursos de perfeccionamiento con carácter voluntario para los servidores públicos, a los que asistieron representantes de todos los niveles, desde Subdirector General, hasta auxiliar administrativo. Igualmente se inscribieron Licenciados y Doctores en derecho, que sumaron más del 50%, así como ingenieros y arquitectos, militares y economistas, y personal administrativo que no contaba con títulos universitarios. Hasta mayo de 1960, el Centro impartió 93 cursos de los que se beneficiaron 1,362 servidores públicos.

Hoy en día, su heredero, el INAP, es también el organismo responsable de la formación del alto funcionariado español, pues realiza la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios, y promueve su perfeccionamiento.

En su seno se desempeñaba la Escuela de la Función Pública Superior, que a principios de la década de los noventa tenía a su cargo la importante labor de formación y perfeccionamiento de los funcionarios de nivel superior (Cuerpos "A", con título universitario superior) de la administración pública, y eventualmente de los funcionarios al servicio de las comunidades autónomas de España. Igualmente, ofrecía cursos de capacitación sobre formación de técnicos superiores, una breve Maestría en Dirección Administrativa con una duración de seis meses. Se dictaban semestralmente una diversidad de cursos cortos sobre finanzas y contratación de personal.<sup>24</sup>

En 1991 se prepararon los Planes de Formación de los servidores públicos, basados en un estudio de los procesos formativos de la función pública, diseñados por una comisión consultiva. Paralelamente, el antiguo edificio del Hospital de San Carlos fue recuperado y transformado en la nueva sede del INAP.

Corresponde al INAP la selección de los funcionarios de los cuerpos y escalas de la Administración Civil del Estado, salvo cuando es encomendada a otros centros especializados; así como de los funcionarios de la administración local cuando tienen habilitación de carácter nacional. También le corresponde la formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las administraciones públicas españolas en general.

---

<sup>24</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, *Folleto Informativo*, op. cit.

Igualmente, realiza y promueve las actividades que contribuyen al desarrollo del perfeccionamiento de la administración pública y la ejecución de sus funciones en las materias relacionadas con la administración local. El INAP coopera con los centros, institutos o escuelas de la administración pública que tienen a su cargo estas funciones en los ámbitos específicos. Tiene a su cargo, igualmente, la cooperación internacional en materia de formación e investigación en administración pública.

Con referencia a estos cuerpos y escalas, el INAP se plantea tres planes básicos en materia de formación: de directivos, formación permanente y en administración local, lo cual realiza a través de programas de formación de directivos; así como por medio de cursos de perfeccionamiento de directivos y de desarrollo de la función directiva. También realiza seminarios sobre técnicas de dirección y gerencia.

Dentro del citado programa, el INAP desarrolla ofertas de formación permanente dirigidas a la mejora de los servicios públicos, tanto centralizados como descentralizados. Cuenta con programas de formación adaptados a las necesidades peculiares de los organismos públicos que lo solicitan, e implementa programas de formación que sirven de estímulo para la promoción interna en el seno de la administración pública española.

Entidades como el INAP, aunque tienen una vocación profesoral eminente, también contribuyen de manera significativa a la investigación y la difusión del conocimiento. Como escuela que es, colabora a producir el conocimiento y lo disemina lo mayormente posible. Las publicaciones del INAP han alcanzado una gran proyección: en 1991 el catálogo de libros sumaba 963 títulos. La labor editorial se extiende a las revistas: *Documentación Administrativa*, *Bando Ciudad y Territorio*, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, y la versión española de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*.

### **Labor de cooperación internacional en la formación de los servidores públicos iberoamericanos**

Tal como lo adelantamos, el INAP tiene a su cargo la cooperación técnica internacional en materia de administración pública, actividad que se concreta en provecho del personal público iberoamericano que está activo.

En la actualidad, el INAP imparte cursos en colaboración con otras instituciones académicas, principalmente con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública, institución recientemente constituida como una fundación con carácter docente y científico, bajo la tutela del Ministerio de Educación y Ciencia. Sus patronos fundadores son el INAP, la Universidad de Alcalá de Henares y la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP.<sup>25</sup>

Los candidatos a beneficiarse de los cursos del INAP, son personas que tienen título universitario superior, detentan la nacionalidad de alguno de los países iberoamericanos y prestan servicios activos en la administración pública de sus países.

Con base en la idea de cooperación internacional, el INAP exige que el candidato esté avalado por un instituto, escuela o centro de formación que esté relacionado con el INAP de España, o que forme parte de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP).

Entre sus programas de formación destaca la Maestría en Administración y Gerencia Pública, que se imparte en colaboración con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública de Alcalá de Henares, cuyo objeto es “ofrecer una visión amplia y pormenorizada de los conocimientos teóricos y prácticos relativos a la administración y a la gerencia pública, dotando a los participantes de una alta capacidad de análisis sobre los distintos aspectos de la gestión del sector público”.<sup>26</sup> El programa está dirigido a funcionarios públicos que cuenten con título universitario superior y exige, como requisito previo, que el estudiante tenga conocimientos fundamentales de administración pública y derecho público. Debido a que buena parte de los usuarios son funcionarios iberoamericanos, se habían previsto 25 plazas para ellos.

Su currícula está integrada por áreas de conocimiento relativas al derecho público; economía pública; gestión de recursos humanos; análisis y evaluación de políticas públicas; gestión presupuestaria; ciencia política y ciencia de la administración; técnicas de dirección y gerencia pública; y técnicas de investigación para la administración pública.

---

<sup>25</sup> Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, *Estudios de Posgrado*. Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996, pp. 163-171.

<sup>26</sup> *Ibid.*

El programa de enseñanza comprende sesiones teóricas, conferencias, seminarios y estudios de casos, visitas de trabajo a organismos públicos y prácticas administrativas en instituciones públicas. Consta de mil horas lectivas y estaba prevista su realización entre enero de 1997 y abril de 1998.

EL INAP también brinda un curso denominado Posgrado en Administración Pública, que imparte con la colaboración del Instituto Universitario Ortega y Gasset, institución académica integrante de la Universidad Complutense de Madrid. Su propósito es ofrecer conocimientos teóricos y prácticos sobre gestión pública y la inserción en una nueva cultura administrativa, así como formar profesionales capaces de analizar los distintos aspectos de la gestión del sector público. Su currícula difiere sustancialmente de la Maestría antes mencionada, pues comprende materias tales como ciencia política, economía pública y comunidades europeas, así como análisis de políticas públicas y planteamiento estratégico, dirección y organización, gestión de recursos humanos, presupuestación y técnicas presupuestarias, sistemas de información y comunicación, y métodos y técnicas de investigación para la administración pública. Su metodología de enseñanza, sin embargo, es similar a la de la Maestría.

Los destinatarios son los españoles, principalmente licenciados universitarios e ingenieros superiores con interés en especializarse dentro del ámbito de la gestión pública. No obstante, se reservan 10 plazas para alumnos iberoamericanos. Consta de 400 horas lectivas y consume seis meses de trabajo académico.

Debemos mencionar al Curso de Economía y Administración del Sector Público, que también se realiza en colaboración con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública, y que está destinado a analizar los problemas referentes a la intervención del Estado en la economía. Está encaminado al estudio de los principales instrumentos de política económica del sector público, con la finalidad de ofrecer respuestas a las demandas planteadas en las sociedades contemporáneas. El currícula está configurado con asignaturas tales como economía del sector público; hacienda pública, gestión financiera, presupuestaria y de control; matemáticas y estadística; comercio y finanzas internacionales; economía regional, agraria y del medio ambiente; técnicas de toma de decisiones y evaluación de inversiones; e introducción a los procesos de integración.

El curso está dirigido a funcionarios públicos con título universitario superior, preferentemente economistas o con carreras similares, que se desempeñen en tareas relacionadas con la política económica o social. Se requiere de conocimientos previos de fundamentos de la economía, así como de instru-

mentos matemáticos elementales. También se han reservado 25 plazas para funcionarios iberoamericanos. Su extensión es de 770 horas lectivas.

EL INAP ha innovado significativamente el campo de la formación en el servicio público. Dentro de las novedades, hay que señalar al Curso de Gerencia Pública para el Desarrollo Social, realizado también con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública. Su objetivo es "facilitar la capacitación adecuada para el análisis, planificación, implantación y ejecución de proyectos relacionados con políticas públicas vinculadas al desarrollo social".<sup>27</sup> El programa de estudios se refiere a los aspectos metodológicos de la planificación de proyectos de desarrollo social y mecanismos de control y seguimiento; estructuras organizativas para la implementación de proyectos de desarrollo social; sistemas públicos de servicios sociales en los distintos niveles administrativos; y políticas sectoriales: empleo, sanidad, educación, vivienda y otros.

Esta dirigido especialmente a funcionarios públicos iberoamericanos, que desempeñen puestos de responsabilidad en el sector administrativo de las políticas de desarrollo y bienestar social. Se trata de un curso breve de tres meses lectivos.

También merece atención el Curso de Gestión Económica Medioambiental y de Recursos Naturales, desarrollado con el Instituto Iberoamericano de Administración Pública. Con este programa se espera dotar a los funcionarios públicos con las técnicas adecuadas para detectar los problemas medioambientales, y diseñar de políticas de gestión medio-ambiental. Sus usuarios son funcionarios superiores iberoamericanos que laboral en ministerios y departamentos relacionados con el medio ambiente. En el curso se enseñan materias sobre medio ambiente y desarrollo económico; ecología; optimización estática y dinámica; métodos cuantitativos de toma de decisiones; evaluación de impacto ambiental y políticas medio-ambientales; legislación medioambiental comparada; agua, suelo y medio ambiente; gestión de residuos; gestión de espacios naturales; y agricultura y medio ambiente. También es impartido en tres meses lectivos.

Tal es la fructuosa labor de una escuela profesional de servicio público, el INAP español, cuyas fértiles labores se extienden a la cooperación internacional de formación de servidores públicos.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*