

PANORAMA Y PERSPECTIVAS DE LA FORMACION DE EMPLEADOS PUBLICOS EN EUROPA

Luis E. Etxebarria Ariznabarreta
Instituto Europeo de Administración Pública (Maastricht)

I. Introducción: la educación y formación del personal al servicio de las organizaciones públicas en la encrucijada

La capacitación del personal al servicio de las organizaciones se ha convertido en una cuestión de creciente interés, paralelo al aumento de la complejidad de sus funciones. Entes públicos y privados actúan para alcanzar sus objetivos en un medio caracterizado por la interacción de actores de todo tipo, la necesidad de maximizar el empleo de unos recursos con tendencia a reducirse y la incertidumbre por el impacto que pueda derivarse de sus decisiones. El éxito de las organizaciones, entendido como el cumplimiento de unos objetivos que permitan alcanzar unos fines con el mínimo agotamiento de recursos, depende cada vez más de su ideal adaptación al complejo tejido social, económico y político en el que se insertan. En semejante contexto, la organización ve difuminadas sus fronteras, que se convierten en un sistema de reglas que gobiernan el flujo de transacciones entre entidades y sujetos interrelacionados.¹

La única manera de que la organización pueda acomodarse con continuidad y sin graves sobresaltos, evitando perplejidades y parálisis, pasa por un proceso constante de adquisición de capacidades que amplíen sus posibilidades de adaptación ambiental. La capacitación debe entenderse, *prima facie*, predicada de la organización en sí misma, en cuanto sistema en continuo proceso de aprendizaje hábil para diseñar su propio desarrollo mediante la interacción con un medio en constante cambio. El ciclo en el cual la organización adopta las decisiones, las ejecuta y evalúa su impacto, ofrece una esencial vertiente formativa por la que la organización desarrolla la capacidad de redefinir los problemas que pretende resolver, replantear las relaciones con sus interlocutores y rediseñar su propia estructura.²

En el marco del proceso de aprendizaje de la propia organización se sitúa la educación y formación del personal a su servicio. El desarrollo de la organización se basa en el desarrollo de las aptitudes de los recursos a su disposición, de los que el personal es, en alguna medida, componente indispensable. De ahí que el desarrollo de las capacidades del personal constituya una de las claves de los procesos de modernización o reforma en todo tipo de organizaciones.

Predominantemente en el sector privado se ha desarrollado la noción de «*human*

1. Un modelo de este tipo es el empleado por Nystrom, P.C.: «Input-Output processes of the Federal Trade Commission», en *Administrative Science Quarterly*, núm. 20 (1975), pp. 104-113.

2. Mercalfe, J.L.: «Designing precarious partnerships», en *Handbook of Organizational Design* (Editado por P.C. Nystrom y W.H. Starbuck), Vol. 1, Oxford University Press, (Nueva York, 1981) p. 526.

resource development» (desarrollo de los recursos humanos) como componente esencial en todo proceso de «*organization development*» (desarrollo de la organización). Su finalidad consiste en la mejora sustancial de la preparación del elemento humano de la organización con el propósito de lograr una nueva ventaja comparativa; en tal medida, bien puede considerarse que el «desarrollo de los recursos humanos» constituye un nuevo factor de productividad integrado en la estructura general de gestión de la organización.

En lo que concierne al sector público, el interés en la formación de recursos humanos ha experimentado un significativo ascenso en los últimos años. En declaración de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (en su calidad de sección permanente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas), «la calidad y efectividad de los servicios públicos de una nación se basa en un personal bien educado y formado. Por lo tanto, las autoridades a todos los niveles —nacional, regional y local— deben estar continuamente involucradas en la preparación y mejora de las aptitudes y capacidades de los empleados públicos». ³ Al igual que ocurre en el sector privado, el éxito de una organización pública depende decisivamente de la competencia del personal a su servicio.

Sin embargo, el reconocimiento de la importancia de la educación y formación no ha sido acompañado por el desarrollo de bases conceptuales, que han permanecido frágiles en su formulación y limitadas en su ámbito. Por referirnos exclusivamente al ámbito de la formación (en la diferencia entre formación y educación nos detendremos en el epígrafe siguiente), una muestra de tales carencias es la general deficiencia en la identificación de las necesidades de formación, primer presupuesto para la confección de un programa. El análisis de las necesidades de formación en el sector público «tiende a ser informal en lugar de formal, superficial en lugar de profundo, esporádico en lugar de sistemático y subjetivo en lugar de objetivo». ⁴ La formulación de los programas se realiza en respuesta a lo que se considera intuitivamente como una necesidad o en base a lo que parece una buena idea; no es extraña la práctica de ir agotando el presupuesto sobre la acumulación de actividades más o menos sugestivas que en su conjunto ofrecen un panorama incoherente, de dudosa utilidad desde la perspectiva de la mejora de la capacitación de los empleados públicos. La carencia de un análisis riguroso de las necesidades de formación en el sector público significa la privación de ese imprescindible pilar en que descansa todo el esfuerzo de la formación y sin el cual ulteriores progresos son inalcanzables.

El retraso del sector público frente al sector privado es patente a este respecto. El tipo de formación impartida al «*manager*» privado a lo largo de su carrera es uno de los elementos diferenciadores de las culturas empresariales; cada sociedad desarrolla su propio sistema de formación continua, que constituye uno de los rasgos esenciales de su organización e incluso de su imagen empresarial. Las administraciones públicas, por el contrario, muy raramente integran como elemento característico de su cultura un sistema continuo de formación y perfeccionamiento. La marca en el sector público

3. IASIA: *Guidelines and Standards for curricular development for public administration/public management*. IIAS, (Bruselas, 1982), p. 2.

4. Mushkat, M.: «Deficiencies in Identifying and Assessing Training Needs in the Public Sector», en *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*. Cedam (Padua), núm. 2 (1983), p. 174.

se pone en el proceso de reclutamiento o, en todo caso, en un período de formación previo al acceso al puesto de trabajo.

Paradójicamente, si bien las necesidades de educación y formación del personal son imperiosas para las organizaciones públicas al afectarles intensamente los procesos de cambio y resultar más sentida su adaptación, a tenor de la universalidad de sus interlocutores, el desarrollo del aprendizaje en el sector público es insatisfactorio, agotándose en una manifestación de interés sin que se hayan derivado avances realmente significativos.

Una explicación congruente de tal paradoja puede encontrarse en las tres contradicciones que Metcalfe advierte sobre el papel de la formación en el sector público:

a) *Circunstancias contradictorias.* Las circunstancias que han estimulado el interés por la formación de empleados públicos muestran al mismo tiempo una clara tendencia a recortar el apoyo a tales iniciativas. Estas circunstancias se llaman restricciones presupuestarias y limitación del personal.

b) *Perspectivas contradictorias.* La evidente contradicción entre la abundancia de recomendaciones sobre estructura y organización del sector público por una parte, y la actitud abiertamente escéptica a las medidas planificadoras, por otra, es de crucial relevancia para el desarrollo de la formación en cuanto actividad cuyos resultados sólo pueden apreciarse a largo plazo; si las perspectivas futuras son más fáciles de identificar, será igualmente más fácil encontrar los medios adecuados para su satisfacción.

c) *Objetivos contradictorios.* En relación con la contradicción anterior, los objetivos de la formación pueden formularse de dos formas diferentes. Si la formación se concibe como parte de un proceso muy bien definido desde una posición de equilibrio hacia otra nueva posición de equilibrio (por ejemplo, una reducción cuantitativa de funcionarios), el contenido y los resultados de la formación pueden predeterminarse con bastante exactitud. Pero si los problemas futuros son inciertos, los objetivos de la formación han de definirse en términos mucho más generales,⁵ fundamentalmente con la pretensión de incrementar la capacidad de adaptación de la organización al medio.⁶

Las contradicciones expuestas representan, en lo que concierne a la formación, la imagen del difícil equilibrio entre las dos fuerzas que conducen el desarrollo del sector público: la necesidad de resolver eficazmente funciones crecientemente complejas bajo la presión de un destinatario ajeno pero no indiferente y la imposición de una severa disciplina en cuanto a la obtención y empleo de los recursos. La formación de los empleados públicos ha experimentado tradicionalmente esta dialéctica cediendo en beneficio de la segunda fuerza; su enorme costo y sus inciertos resultados vencen a la razón de su evidente necesidad, resultando una de las primeras partidas afectadas por las restricciones presupuestarias y de personal.

5. Una definición más general permite conceptuar tal aprendizaje como una especialidad más cercana a la educación que a la formación en sentido estricto, como veremos en el epígrafe siguiente.

6. Metcalfe, J.L.: *Training for Change: Contradictions and Comparison*. EIPA (1984), p.2 y ss.

II. Educación y formación para la Administración Pública

Una vez referida brevemente la paradoja que afecta al desarrollo de la capacitación de emplados públicos, el presente epígrafe trata de distinguir entre las actividades de formación y educación relevantes para la Administración Pública. En la medida en que ambas representan dos grandes componentes de la capacitación del personal (sin olvidar el aprendizaje en el puesto de trabajo, cuya provisión se deriva inmediatamente del acceso a la plaza), las dos actividades sufren las contradicciones anteriormente descritas, aunque no con la misma intensidad.

La delimitación de ambos conceptos puede efectuarse desde una base formal o sustancial. Claramente formal es la perspectiva elegida por Sherwood cuando afirma que la educación engloba todas aquellas actividades de aprendizaje orientadas a la consecución de un título, mientras que la formación incluiría aquellas no seguidas de titulación.⁷ Su criterio resulta, sin embargo, de todo punto insatisfactorio al hacer depender la distinción de la unión de un título al aprendizaje, cuestión marginal y extremadamente arbitraria que convierte la clasificación en superflua por carente de sentido y utilidad alguna.

Un segundo criterio de carácter formal se basa en afirmar que mientras que la educación adopta su contenido según una orientación basada en la oferta, la formación viene articulada desde la demanda. Constituirían actividades de educación aquellas promovidas directamente por una organización dedicada a la provisión de aprendizaje que ofrece sus programas a una clientela más o menos determinada pero sin mediar una solicitud previa; las actividades de formación serían aquellas específicamente demandadas por las organizaciones para cubrir las necesidades de capacitación de su personal. Si bien este criterio introduce un dato relevante para la significación del aprendizaje como es la intermediación o no de su petición, tampoco resulta aceptable al hacer depender la consideración de una misma actividad como formación o educación de la circunstancia aleatoria de que medie o no solicitud previa; semejante criterio no es consistente con el propósito didáctico implícito en toda clasificación.

Centrándonos en la diferencia conceptual entre ambas categorías de aprendizaje podemos efectuar la distinción en términos más positivos y de verdadero alcance sustancial. La educación comprendería todas aquellas actividades orientadas a adquirir conocimientos, pensar y analizar científica y críticamente, valorar hechos e información y aprender a aplicar teorías y conceptos. La educación se identifica típicamente con la enseñanza universitaria de primer grado orientada a impartir al estudiante un amplio bagaje de conocimientos en la disciplina de referencia; la educación práctica no se orienta a enseñar la resolución de problemas concretos sino a facilitar la comprensión y el estudio de teorías y conceptos. En la medida de su amplia perspectiva, la virtualidad de los conocimientos transmitidos es amplísima, sirviendo a multitud de organizaciones de diverso tipo (esta concepción de la enseñanza universitaria puede quebrar al obtener carácter universitario determinadas escuelas técnicas que proporcionan realmente preparación vocacional, i.e. las denominadas Escuelas de Náutica; sin embargo, aunque presenten áreas importantes de actividad que puedan identifi-

7. Sherwood, F.P.: «The Education and Training of Public Managers», en *Handbook of Organizational Management* (Editado por W.B. Eddy), Marcel Dekker, (Nueva York, 1983), p. 46.

carse simplemente como formación, han evolucionado hacia la búsqueda de una capacitación mucho más amplia de base educacional).

Ello explica que el diseño y articulación de las actividades educativas se oriente desde la oferta, es decir, que el centro de provisión del aprendizaje configure el programa educativo y asuma todas las responsabilidades que conlleva su ejecución. Ello sin perjuicio de que una organización concreta requiera de un centro educativo la recepción entre sus alumnos de sus empleados para seguir uno de sus programas. Pensemos en la empresa que para la constitución de su propio servicio de asistencia jurídica recurre, al menos parcialmente, a empleados de la entidad a los que financia estudios de Derecho, asegurándoles la promoción a su término. También es común que la organización solicite un programa educativo específico a cuya determinación contribuya mediante la indicación de ciertos contenidos. Imaginemos la solicitud cursada por una administración pública a un instituto universitario de estudios europeos para la preparación de un curso general sobre instituciones y políticas europeas dirigido a todos sus funcionarios.

Las actividades de formación, por su parte, se caracterizan por su relevancia inmediata y positiva sobre la actividad desempeñada en el puesto de trabajo. La formación implica el desarrollo de las aptitudes individuales y colectivas mediante las que se optimiza la ejecución de las funciones en la organización. El cometido propio de la formación consiste en proveer al personal con las capacidades necesarias para aplicar la educación adquirida al puesto de trabajo. Representa una labor de constante adaptación y perfeccionamiento de la persona educada al cumplimiento de las tareas específicas que la organización le ha encomendado. Constituye una fórmula de avanzar, mejorar y adquirir nuevas capacidades relacionadas con su experiencia de trabajo en el puesto. La formación en tal medida se caracteriza por servir a unos objetivos concretos, singularmente la satisfacción de las necesidades requeridas por el desempeño de un tipo de función; la educación adopta una perspectiva mucho más amplia y no se vincula nítidamente a un tipo de funciones sino que puede adaptarse a unas muy diversas mediante la adecuada formación.

La formación, a diferencia de la educación, está fundamentalmente orientada desde la demanda. Son las organizaciones las que, a la vista de las necesidades derivadas del tipo de funciones que desempeñan, reclaman el programa concreto de formación que cubra su carencia. Sin embargo, la repetición de semejantes necesidades de formación por la coincidencia del tipo de funciones en organizaciones semejantes ha permitido el desarrollo de programas por centros que proveen tal formación. La enseñanza de idiomas, cuando éstos son necesarios para el desempeño de una determinada función, se provee normalmente por centros especializados en tal menester.

La formación puede proveerse con carácter previo al acceso al puesto de trabajo o a lo largo de la carrera del empleado en la organización. La primera puede adoptar diversas modalidades siendo muy común la del período de prácticas unido a cursos de aprendizaje. En el sector público normalmente se asocia al proceso selectivo constituyendo la parte final del mismo (la Escuela Nacional de Administración francesa o la Escuela de Ciencias Administrativas en Speyer —República Federal Alemana— son dos ejemplos diversos de tal práctica), aunque es normal que el aprendizaje en esta etapa comprenda un importante segmento educativo, llegándose incluso a desvirtuar el carácter de formación al repetirse contenidos propios de las pruebas selectivas inicialmente superadas.

La formación impartida al empleado a lo largo de su carrera en el puesto de trabajo tiene extraordinaria importancia en sus dos pretensiones básicas: en primer lugar, como sistema continuo de aprendizaje que posibilite un crecimiento de la productividad, así como un permanente proceso de adaptación a los requerimientos cambiantes del puesto de trabajo (por la introducción de nuevas técnicas o la redefinición sustantiva de sus funciones); en segundo lugar, como medio para proveer el aprendizaje necesario para permitir la promoción a lo largo de la carrera.

El concepto de formación expuesto, caracterizado por la vinculación al puesto de trabajo y la especificidad de su contenido, encaja con dificultad a la hora de aplicarlo a determinadas funciones de muy amplia dimensión. Tal es el caso de las denominadas funciones directivas, cuya amplia perspectiva las convierte en un proceso marcado por la complejidad y la incertidumbre en el que las necesidades formativas específicas del puesto resultan muy difíciles de identificar o incluso no existen como tales; por esta razón la preparación de un directivo descansa más en un tipo de aprendizaje que, por desarrollar aptitudes muy generales de comprensión y decisión, puede identificarse mejor con la educación que con la formación, al carecer de la típica especificidad ligada a unas necesidades concretas del puesto.⁸ De ahí que los programas de preparación de directivos (determinados *masters* en administración de empresas o en administración pública, típicamente) comprendan un conjunto de actividades de formación y educación, destacándose la virtualidad de estas últimas en aplicación a las funciones directivas más generales y complejas. Esta apreciación no pretende sino significar que educación y formación constituyen aspectos de un continuo proceso de aprendizaje ligado al desarrollo de la persona en el seno de las organizaciones; tal proceso requiere, según las etapas y circunstancias de las funciones desempeñadas, la provisión de ambas en diferentes dosis, pero asumiendo su diferencia y, por lo tanto, sus distintas aplicaciones.

La relación entre educación y formación en materia de Administración pública viene señalada, especialmente en los países europeos continentales, por la carencia de un programa educativo específico para administradores públicos a nivel universitario. Las disciplinas universitarias existentes son las encargadas de impartir los conocimientos y crear las actitudes generales esperadas en el futuro funcionario (con claro predominio del Derecho en el continente). Tal cometido se realiza a juicio de Siendentopf de forma muy similar en todos los países europeos, de forma que «no se puede observar una importante diferencia de base entre el licenciado en humanística británico, el enarca francés o el abogado alemán»⁹ (aunque es evidente que estos dos últimos reciben formación además de educación).

La sentida necesidad de dotar a los estudios sobre Administración Pública de un ámbito propio coherente con la dimensión y relevancia del sector público se ha concretado en la adopción de múltiples iniciativas en los países europeos.¹⁰ A pesar de la

8. Un esquema sobre las aptitudes requeridas a un ingeniero en tres posiciones de su carrera en una empresa, que implican progresivamente una responsabilidad de gestión más amplia, evidencia la paralela creciente necesidad de recursos de carácter interpersonal de muy amplia adquisición y virtualidad. Véase sobre ello en Kolb, D., Lublin, S., Spoth, J. y Baker, R.: «Strategic Management Development: Using Experiential Learning Theory to Assess and Develop Managerial Competencies», en *The Journal of Management Development*. Vol. 5, núm. 3 (1986), p. 13 y ss.

9. Siendentopf, H.: *Education and Training for Public Administration (European experiences)*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, (Speyer, 1983), p. 32.

10. Sobre las mismas, véase König, K.: *Public Administration in Europe: Current Directions and Future Perspectives*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, (Speyer, 1979).

dificultad para deducir notas comunes de las mismas, sí puede afirmarse que el carácter multidisciplinario constituye una perspectiva ampliamente compartida, incluyendo el estudio de todas aquellas disciplinas relevantes para la Administración Pública. Tal enfoque multidisciplinario se configura normalmente no como una actitud definitiva sino como un proceso que permita poner en común los ámbitos relevantes de las diversas disciplinas en la configuración futura de la Ciencia de la Administración como disciplina autónoma, siguiendo el procedimiento tradicional en el desarrollo del conocimiento científico en respuesta a nuevas necesidades sociales o descubrimientos en la investigación. El ejemplo más desarrollado de tal perspectiva procede de la Escuela de Ciencias Administrativas de Speyer (República Federal de Alemania).¹¹

En la realización de tal esfuerzo coinciden universidades o centros nacidos del marco universitario con instituciones de naturaleza administrativa, normalmente institutos de formación de funcionarios que han asumido funciones propiamente educativas. Este último supuesto se produce cuando la propia administración (normalmente a través de algún instituto *ad hoc*) imparte educación al personal que recluta, carente por la insuficiencia del sistema educativo del bagaje conceptual y teórico idóneo para desempeñar su trabajo en la Administración Pública. Ahora bien, la provisión al mismo tiempo de actividades de formación y la vinculación del personal a un puesto de trabajo en la Administración explican la tendencia a considerar estas actividades como formación. A este concepto de formación en sentido amplio nos referiremos en adelante al utilizar tal término, teniendo en cuenta la integración en su ámbito de actividades estrictamente educativas.

Para concluir con este epígrafe es conveniente destacar que el deslinde conceptual, de relevancia en sí mismo, entre educación y formación no debe oscurecer su condición de «sistemas de aprendizaje complementarios y mutuamente reforzados en materia de administración y gestión pública»,¹² cuya provisión debe producirse en un proceso continuo que parte del sistema educativo general y se desarrolla a lo largo de la carrera administrativa incorporado a su régimen jurídico.

III. La provisión de la formación de empleados públicos en Europa

Las contradicciones que hemos observado en el ámbito de la formación de empleados públicos son enfrentadas de forma muy diversa por las administraciones públicas europeas. Las contradicciones de circunstancias, perspectivas y objetivos, si bien comunes al sector público, tienen un alcance particular en cada burocracia, dependiendo la oportunidad de la estrategia a adoptar en cada caso de numerosas variables. Estas diferencias, que no se detienen en las fronteras nacionales sino que trascienden a las mismas y, en algunos casos, se superponen a ellas, explican, en gran parte, la gran variedad de formas y métodos que jalonan los sistemas de formación de funcionarios en Europa. Refiriéndose a la educación señala König:

11. Una aproximación a la experiencia de Speyer puede encontrarse en Renermann, H.: *Administrative Research an Teaching: The Speyer Approach*. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, (Speyer, 1982), especialmente sobre el carácter interdisciplinar ver p. 16 y ss.

12. IASIA: *Guidelines and Standards...* cit. p. 19.

«La educación en materia de Administración Pública en los países europeos está marcada por numerosas tradiciones y requisitos del sistema político y social, las condiciones económicas, la burocracia, la función pública, el sistema educativo —especialmente las universidades—, la profesionalización en el sector público, etc. Europa comprende regiones de distinto grado de desarrollo y con diversa dedicación de recursos a la educación en materia de Administración Pública. Diferentes dimensiones socioeconómicas y político-administrativas caracterizan el panorama actual y las perspectivas futuras. En tal medida es necesario señalar en primer lugar la existencia de las variedades presentes e históricas del continente». ¹³

No obstante, todos los sistemas de formación de empleados públicos pueden caracterizarse, no como productos definitivos de los valores nacionales, sino como sistemas en evolución permanente que presentan diversas etapas susceptibles de comparaciones internas y externas. Sólo de esta forma, y aun con grandes cautelas, podremos adivinar alguna tendencia y avanzar alguna conclusión, haciendo útil el esfuerzo de este trabajo.

Nuestra fuente de información a este fin procede de un estudio sobre la formación de empleados públicos en siete países europeos (Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y la República Federal de Alemania), auspiciado por el Ministerio del Interior y el *Rijksopleidinginstituut* (Instituto Nacional de Formación) de los Países Bajos, correspondiendo al Instituto Europeo de Administración Pública la provisión del marco multinacional necesario para su elaboración. Esta iniciativa se relaciona con un amplio proyecto del Gobierno de La Haya en torno a la privatización de determinados ámbitos de la Administración Pública holandesa.

El estudio se condujo a lo largo de dos etapas durante los años 1984-85. La primera etapa de la investigación se centró en los aspectos institucionales de los sistemas de formación, mientras la segunda etapa se orientó hacia el análisis del contenido de la formación impartida. El sistema de recogida de información se basaba en dos cuestionarios, uno por cada fase, a cumplimentar por los informantes nacionales. Con el referido material se efectuaron dos informes-resumen y se celebraron dos reuniones de trabajo en Maastricht, sede del Instituto Europeo de Administración Pública, a lo largo del año 1985. Las referencias que efectuemos en adelante a los sistemas nacionales de formación proceden de tales informes, que serán objeto de futura publicación.

La recolección de datos que nos sirve de base tiene la seria desventaja de su limitación a siete estados europeos y fundamentalmente a sus burocracias nacionales, así como la de referirse a instituciones que no son estrictamente comparables; la ventaja la pone, en primer lugar, su carácter de estudio multinacional coordinado desde un centro especializado, lo que concede a los datos obtenidos cierta homogeneidad, y, en segundo lugar, la amplitud de su enfoque, que permite la disponibilidad de abundante información.

Por lo que concierne a este trabajo, vamos a concentrar nuestra atención en un aspecto de la política de formación particularmente sensible a la contradicción de circunstancias que condiciona su actual desarrollo: el sistema a través del que se organiza la provisión de la formación, en particular, la división de tareas entre los

13. König, K.: *Public Administration...* cit. p. 1.

departamentos y la dependencia central de formación y el diseño de estas últimas. En este punto, procedemos a exponer una breve síntesis de la información disponible de los países objeto del estudio.

1. *Bélgica*¹⁴

El sistema de formación de empleados públicos en Bélgica se caracteriza por: *a*) la considerable autonomía de los departamentos para determinar las necesidades de formación y atender su cumplimiento; *b*) la inexistencia de una institución administrativa autónoma que desempeñe un papel significativo en el sistema de provisión de formación.

La definición general de la política de formación corresponde a la Dirección General de Selección y Formación (DGSF), que depende orgánicamente del Ministerio de la Función Pública. Sus competencias comprenden la integración de la formación en el proceso de modernización del sector público, el desarrollo de planes de formación de alcance interdepartamental y la formulación de acciones específicas que no puedan desarrollar los departamentos.

La formación del empleado público se caracteriza por recibir su mayor énfasis en el denominado período probatorio, cuya superación condiciona el acceso definitivo al puesto de trabajo (de un año para los licenciados universitarios), organizado por la DGSF en unión de las Comisiones Departamentales e Interdepartamentales para los períodos de prácticas (que asesoran en el contenido de los programas y participan en la valoración del personal en prácticas).

La formación vocacional en carrera se ofrece principalmente por los departamentos de acuerdo con sus necesidades, que no son objeto de un análisis sistemático. El desarrollo de los programas de formación en cada uno de ellos varía considerablemente, destacando la labor desarrollada por aquellos en los que las funciones están más definidas y las necesidades de formación son más claras (por ejemplo, en el campo de la administración financiera). En lo que a la formación de funcionarios superiores se refiere, la Administración belga desestimó en el año 1962 la adopción del modelo francés de la Escuela Nacional de Administración, adoptando, desde entonces y hasta 1982, un sistema externo de provisión a través del denominado Instituto Administración-Universidad que asumía la formación de altos funcionarios desde una vertiente claramente universitaria. En la actualidad esta formación continúa ofreciéndose desde el exterior pero con mayor flexibilidad, contratándose por la DGSF con diversos centros académicos.

La formación en carrera a cargo de la DGSF es consecuente con las misiones de carácter general y complementario que le son encomendadas. Realiza básicamente las siguientes actividades:

- Formación de funcionarios superiores, mediante la contratación externa de cursos de *management*.
- Preparación de los responsables de formación departamentales.
- Formación en materia de tecnologías de la información (en colaboración con el sector privado) e idiomas.

14. Meyers, F.: *Contribution nationale sur la Belgique*.

La coherencia de la política de formación de la DGSF y los departamentos se asegura a través de los responsables de formación departamental, directamente vinculados al Secretario General del departamento y a la propia DGSF, que tiene encomendada su formación. Para asegurar la planificación, coordinación y armonización de iniciativas funcionan los Comités Departamentales e Interdepartamentales de formación, que incorporan la presencia de representantes sindicales.

2. Dinamarca¹⁵

El programa de modernización del sector público desarrollado en Dinamarca desde 1983 ha tenido una fuerte influencia sobre la política de formación de funcionarios, concretada en los siguientes aspectos: *a)* la extensión de la formación a todos los niveles y a lo largo de la carrera mediante un sistema orientado por objetivos determinados; *b)* el énfasis en la formación en materia de tecnologías de la información cuyo desarrollo en la Administración Pública es una prioridad inmediata del programa de modernización; *c)* la privatización parcial de la institución central de formación, la *Danmarks Forvaltningshøjskole* (DF) —Escuela Danesa de Administración Pública—, que se ha convertido en una institución independiente donde los cursos para funcionarios se ofrecen desde una orientación comercial.

Una característica de la política de personal del sistema danés es la gran autonomía de las unidades administrativas (departamentos y direcciones), que son responsables hasta del reclutamiento del personal según sus propios criterios. No existe una filosofía común de formación del personal, decidiendo los departamentos sobre la forma idónea de atender las necesidades que observan. Como consecuencia de ello la intensidad de la formación varía mucho entre los departamentos, aunque en conexión con el Programa de modernización se observa una tendencia hacia una política más sistemática.

La Escuela Danesa de Administración Pública (DF) tenía hasta 1981 el carácter de una unidad gubernamental de formación, cuya Junta Directiva incluía representantes de los principales ministerios así como de las administraciones regionales y locales. En el citado año por vía de ley se transformó en una institución independiente gobernada por un Consejo compuesto por representantes del Estado, las Regiones, los Entes Locales y los Sindicatos, que decide en torno al programa de actividades. La Junta es asistida por un Consejo Educativo que comprende representantes de los Sindicatos, Asociaciones profesionales y el personal de la propia Escuela. Un Comité Educativo especial compuesto por profesores y alumnos se establece para cada actividad con el fin de concretar su contenido y efectuar su evaluación.

La DF mantiene contactos estrechos con las universidades y otras instituciones de educación superior (por ejemplo, la Alta Escuela Municipal, el Instituto de Investigación Regional y Local en Administración y Finanzas Públicas o el Centro Danés de Management), que resultan en una viva cooperación con frecuentes intercambios de personal.

Las principales actividades del Instituto son las siguientes:

- Un programa de cursos de larga duración orientados a la obtención de un diploma en las áreas de administración general, administración financiera y administración social.

15. Jeppesen, S.C.: *National Report on Denmark*. Danmarks Forvaltningshøjskole.

- Cursos de corta duración para funcionarios superiores agrupados en los siguientes temas: organización del sector público, procedimiento administrativo, gestión presupuestaria y control financiero, administración de personal, el papel de la administración en el proceso legislativo y técnicas de planificación.
- Un programa, que comprende diversos niveles, sobre la aplicación de tecnologías de la información.
- Un curso para directivos de ocho semanas, distribuidas a lo largo de un año, destinado a desarrollar su capacidad para efectuar una gestión efectiva en una época de rápido cambio en la Administración Pública y en la sociedad a la que sirve.
- Además de los cursos mencionados, el Instituto celebra anualmente diversas conferencias y seminarios y desarrolla una intensa actividad de estudios, investigación y consultoría.

3. Francia¹⁶

La formación de funcionarios públicos en Francia se caracteriza por dos rasgos esenciales: *a*) el acento en la formación previa al acceso al puesto de trabajo tras la superación de las pruebas selectivas; *b*) la marcada departamentalización de la formación a través de escuelas especializadas dependientes de cada ministerio, con la excepción de los cuerpos interministeriales cuya formación corresponde a la *École Nationale d'Administration (ENA)*. Tales circunstancias —insistencia en la formación previa y diversificación sectorial de la misma— hacen difícil hablar de una política general de formación de funcionarios en Francia, no obstante la declaración frecuente de su importancia y vinculación a los planes de reforma administrativa.

El acceso a la función pública francesa se realiza a través de pruebas selectivas cuya superación permite acceder a unos de los cuerpos existentes, agrupados en cuatro categorías (paralelas a los tres diplomas educativos principales en Francia y a la ausencia de titulación alguna). Tras las pruebas y con carácter previo al acceso al puesto de trabajo, el candidato se somete a un período de formación, normalmente unido a un *stage* o período de prácticas, organizado por las escuelas que para este fin existen en cada ministerio. La ENA atiende la formación de funcionarios de cuerpos interministeriales, es decir, susceptibles de prestar servicios en diversos ministerios.

La formación en carrera carece de una política general bien definida, a pesar de reconocerse legalmente el derecho del funcionario a la formación permanente; sólo en algunos supuestos es requisito exigido para alcanzar la promoción. En términos generales la formación en carrera para los funcionarios de los tres niveles inferiores se presta directamente por los departamentos, mientras que la dirigida a los de nivel superior se realiza a través de una gran variedad de institutos o escuelas.

Dada la multitud de centros existentes y el reducido ámbito de este trabajo sólo vamos a referirnos a los más destacados por su vocación general: la ENA y una especie de más reciente creación: los Institutos Regionales de Administración (IRA).

La ENA, nacida en 1945, tiene como misión reclutar y formar los cuadros administrativos superiores del Estado. El acceso a la ENA se basa en un sistema de doble concurso (interno y externo). El tiempo de formación puede dividirse en tres partes bien definidas: *a*) la primera de ellas tiene lugar tras una breve introducción

16. Chelle, R.: *Contribution nationale sur la France, Ecole Nationale d'Administration*.

general en la Escuela y consiste en un *stage* o período de prácticas, normalmente en el seno del Gabinete de un Prefecto, aunque el régimen varía presentando diversas posibilidades; *b*) tras esta experiencia, los estudiantes vuelven a la Escuela donde son divididos en dos grandes grupos (Administración General y Administración Económico-Financiera), recibiendo una formación concretada, más que en la transmisión de conocimientos, en el desarrollo de aptitudes útiles en el futuro trabajo funcional, fundamentalmente toma de decisiones y ejercicios de negociación; *c*) el tercer elemento del programa consiste en un período de prácticas en una sociedad o empresa privada, cuya importancia se ha destacado recientemente al equipararlo en tiempo al anterior *stage*; otra novedad introducida en el presente año consiste en la reducción del período total de formación a dos años.

La ENA desarrolla también formación en carrera, aunque su relevancia es de todo punto menor que la anterior. Entre las actividades que organiza podemos señalar:

- La formación de altos funcionarios en las técnicas de comunicación audiovisual.
- La formación de subdirectores a través de un conjunto de actividades dirigidas a la actualización de sus conocimientos jurídicos y presupuestarios.
- El denominado trimestre para los administradores civiles, período de formación obligatorio para su promoción.
- Los períodos de prácticas interadministrativos que reúnen a administradores generales y especiales para trabajar en un ámbito de interés común.

La ENA disfruta de un amplio margen de maniobra para definir su política de formación. Con objeto de asegurar que su programa sintonice con las necesidades de la Administración, la ENA sostiene reuniones anuales con los Directores de personal de los Departamentos.

Los IRA, nacidos en 1966, son centros de formación llamados a jugar un importante papel en el contexto de la descentralización, dado su carácter regional, aunque debe siempre tenerse presente su naturaleza de establecimientos de formación de la Administración central ubicados fuera de la capital. Tienen por objeto facilitar el reclutamiento y mejorar el nivel de formación de ciertos cuerpos de la categoría A. La estructura de su programa de formación es muy similar a la de la ENA. Tras superar uno de los dos concursos previstos (básicamente interior y exterior), los estudiantes afrontan un período de formación de dos años divididos en tres ciclos de estudios teóricos seguidos de un período de prácticas cada uno. Cada instituto está gobernado por un Director y un Consejo de Administración.

4. Irlanda¹⁷

La organización de la formación de empleados públicos presenta en Irlanda un marco bien desarrollado con tres puntos de referencia: *a*) las secciones de formación de cada departamento; *b*) una dependencia administrativa, el denominado *Civil Service Training Centre* (CSTC) —Centro de Formación de la Función Pública—; *c*) una sociedad privada con participación pública para la provisión de formación a funcionarios, el *Institut of Public Administration* (IPA) —Instituto de Administración Pública.

17. Corkery, J.: *National Report on Ireland*. Institute of Public Administration.

Entre los anteriores, el CSTC ejerce un destacado protagonismo. Su naturaleza es la de una dependencia administrativa de la División de Planeamiento y Desarrollo integrada en el Ministerio de la Función Pública, al que corresponde la aprobación de la política propuesta por el CSTC. Sus competencias comprenden las siguientes:

- Determinar la política de formación de los funcionarios públicos, previo análisis de las necesidades existentes.
- Asesorar a los departamentos en materia de formación, así como prestarles el apoyo necesario en las actividades de desarrollo del personal.
- Organizar e impartir diversos cursos de formación especialmente dirigidos a altos funcionarios y responsables de formación de los departamentos; también se incluyen cursos de desarrollo de aptitudes interpersonales (comunicaciones, trabajo en equipo, negociación, etc.) e idiomas.

Los departamentos participan en la formación del personal ejecutando la política diseñada por el CSTC. Cuentan para ello con secciones de formación que integran desde un responsable de la formación hasta unidades de desarrollo del personal en los departamentos más numerosos. A estas secciones corresponde el análisis de las necesidades de formación departamentales, para lo que en ocasiones constituyen grupos de trabajo. La intensidad de la formación varía según los departamentos, pero en todo caso el acento recae en el desarrollo de aptitudes específicas, más que en la capacitación para el desarrollo de funciones de gestión general. Ello se explica al corresponderles la formación de funcionarios medios o que se encuentran al comienzo de su carrera, aunque en la actualidad también participan en la formación de altos funcionarios en cuestiones específicas (tecnologías de la información).

Por último, el IPA es un centro de formación constituido como una sociedad privada de responsabilidad limitada cuyo Comité Ejecutivo se compone de representantes de sus principales clientes (las Administraciones Públicas) y de centros universitarios. Desarrolla sus actividades en un régimen comercial ofreciendo un programa con una gran variedad de cursos dirigidos a administradores de nivel medio y alto. También organiza actividades a medida para atender a necesidades de formación específicas, a requerimiento de las organizaciones públicas.

Los programas del CSTC y del IPA son complementarios. El segundo organiza en régimen de subcontratación numerosas actividades para el primero. Existe una preocupación constante por evitar el solapamiento y asegurar la coordinación.

5. Países Bajos¹⁸

La política de formación de funcionarios públicos en Holanda es una de las cuestiones implicadas en el debate sobre el volumen idóneo del sector público: Al hilo de una creciente concienciación sobre la necesidad de reducir el tamaño del sector público y rentabilizar el uso de los recursos empleados por la Administración, se ha resaltado el papel de la formación como contribución decisiva a un más conveniente y razonable funcionamiento de personas y organizaciones. Las siguientes notas pueden apuntarse sobre el sistema de provisión de formación de los Países Bajos: *a)* la formación se imparte mayoritariamente en carrera, siendo excepcionales los supuestos de formación previa al acceso al puesto de trabajo; *b)* la provisión de la formación se

18. Hogenesch, J y Vasconcellos, B: *National Report on the Netherlands*, Rijksopleidingeninstituut.

encuentra desconcentrada en beneficio de los departamentos, que gozan de amplia autonomía para la definición de su política de formación; c) con carácter de organismo autónomo del Ministerio del Interior y funciones complementarias, puede sintetizarse la figura del *Rijksopleidinginstituut* (ROI), —Instituto Nacional de Formación.

El ROI, organismo dependiente del Ministerio del Interior a través de la Dirección General de la Política de Personal del Gobierno, ejerce las siguientes funciones:

- Proposición y desarrollo de la política de formación del Gobierno.
- Asesoramiento a los departamentos en la formulación e implementación de la política de formación.
- Organizar e impartir actividades de formación con carácter complementario en las siguientes áreas: Política y Administración, Administración de personal, Organización, Tecnologías de la información y Preparación de responsables de formación.

La responsabilidad de la formación de los funcionarios recae en su mayor parte sobre los departamentos. El análisis de las necesidades se realiza a través de un proceso de investigación que atiende tanto a las necesidades objetivas del puesto como a las expresadas por los funcionarios, completándose con la evaluación del impacto de la formación impartida. La formación ofrecida a través de los ministerios alcanza a todos los funcionarios excepto a grupos especiales (responsables del personal, organización y formación, funcionarios interdepartamentales y directivos). Los departamentos cuentan para el desarrollo de sus funciones con secciones de formación coordinadas con el ROI para asegurar la complementariedad de las funciones de este último.

Es importante añadir que la impartición de los programas de formación, no obstante su diseño por el ROI o los departamentos, se subcontrata en un 70 % a entidades privadas.

6. República Federal de Alemania¹⁹

En la Administración federal alemana la provisión de la formación en carrera se reparte entre los departamentos en atención a las funciones específicas desempeñadas en los mismos, para lo que disponen de numerosas escuelas o academias especializadas (i. e., *Bundesfinanzakademie*, *Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost*, etc.). La institución central de formación es responsable de mejorar la capacitación de los empleados públicos en todas sus categorías cuando ejerzan funciones administrativas de carácter general, es decir, presentes en todos los departamentos de la Administración.

La institución central de formación es la *Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung*, —Instituto federal para la formación de funcionarios—. Se integra en la estructura del Ministerio Federal del Interior y su política de formación se adopta por un Consejo Asesor, previa consulta a un Comité Científico y oídos los Departamentos sobre el proyecto presentado. El Instituto se concibe como un instrumento para aumentar la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, para lo que su decreto constitutivo le atribuye las siguientes funciones:

- Formación de funcionarios desde una orientación práctica.

19. Novak, E.: *National Report on the Federal Republic of Germany*. Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung.

- Actualizar los conocimientos del personal relevantes a su trabajo.
- Promover la cooperación interdisciplinar en materia de Administración Pública.
- Impartir formación en nuevos métodos de planificación, adopción de decisiones, gestión pública y administración de personal.

Las actividades de formación impartidas pueden clasificarse del siguiente modo:

- Actividades orientadas a la formación introductoria en carrera.
- Formación para la adaptación a las nuevas exigencias del puesto de trabajo.
- Formación para la promoción en carrera.
- Formación en el ámbito de las relaciones internacionales.
- Formación para directivos.

Una experiencia de gran interés por su singularidad y contenido en el contexto de la República Federal de Alemania es la Escuela de Ciencias Administrativas de Speyer a la que se dedican las presentes líneas. Su fundación data de 1947 por las autoridades militares francesas, inspirada en el modelo de la ENA francesa, con el fin de proveer formación para los tres estados en la zona francesa de ocupación. En 1950 se convirtió en una institución conjunta de los Estados federales y la Administración federal para la preparación de funcionarios públicos.

La Escuela de Speyer es una institución académica especializada en Administración Pública, formalmente fuera del sistema universitario propiamente dicho pero con determinados rasgos comunes. Como tal, su cometido radica fundamentalmente en proveer educación en materia de Administración Pública, si bien directamente orientada a la capacitación de empleados públicos (la ENA francesa viene a cumplir un papel similar). Sus actividades pueden dividirse del siguiente modo:

- Educación previa, dentro de la cual se ofrecen diferentes programas para posgraduados, desde un curso de tres meses hasta los estudios de doctorado en Ciencias administrativas.
- Educación continua para funcionarios superiores, dividida básicamente entre seminarios organizados al tiempo de su ingreso en el servicio y seminarios de *management* para directivos.
- Actividades de investigación, formalmente conducidas a través del separado pero relacionado Instituto de Investigación para la Administración Pública del que todos los profesores son miembros.

Las actividades anteriores se desarrollan desde dos perspectivas claramente marcadas: en primer lugar, la convicción de la especificidad del sector público como objeto de conocimiento y formación y, en segundo lugar, el enfoque interdisciplinar hacia la Administración Pública, reseñado con anterioridad.

7. Reino Unido²⁰

En el Reino Unido la formación se percibe como un elemento clave en la mejora de la eficacia y la eficiencia tanto de la Administración Pública en general, como de cada uno de los departamentos en particular. La política de formación es observada en

20. Coster, P.R.: *National Report on The United Kingdom*, Cabinet Office.

la programación de nuevas estrategias para el desarrollo de las organizaciones públicas. En este contexto, el establecimiento de una Unidad de Eficiencia por la Administración conservadora en 1979 condujo a una intensa actividad de investigación en los departamentos con objeto de analizar las posibilidades de ahorro en los recursos empleados (especialmente en personal) e incrementar la eficacia de la gestión. Los departamentos y la institución central de formación, el *Civil Service College* (CSC) —Escuela de la Función Pública—, han desarrollado importantes programas para hacer frente a tales iniciativas, especialmente en el campo de la gestión y el control financiero.

La organización de la formación no ha quedado exenta del esfuerzo global de eficacia y eficiencia en el sector público. Las reducciones de recursos, sin embargo, no han sido relativamente tan elevadas como se temía sino simplemente proporcionales a las demás. Ello no se ha traducido en la provisión de menos formación sino en una formación impartida de forma diferente, más estricta en su adecuación a las necesidades y en su utilidad.

En el seno de la Administración británica los departamentos asumen destacadamente la responsabilidad de la formación de los empleados a su servicio. Tal cometido se realiza a través de una bien definida malla que incluye la existencia de secciones de formación en cada uno de los departamentos dirigidas por un responsable. Su cometido abarca la elaboración e implementación de los planes de formación así como el contacto con la división de formación del *Cabinet Office*. Dentro de cada departamento es frecuente encontrar diversos Comités Permanentes o Conferencias para la discusión del programa de formación.

En el marco de la Administración británica es de especial relevancia el papel desempeñado por el *Cabinet Office*, dependencia del Primer Ministro para la coordinación interdepartamental, y dentro del mismo de la División de Formación integrada en la *Management and Personal Office* —Unidad para la gestión y el personal—. Sus funciones son las siguientes:

- Determinar las implicaciones en términos de formación derivadas de los planes desarrollados por dos departamentos centrales (*Cabinet Office* y *Treasury* —Departamento de Hacienda).
- Coordinar la política de formación de los departamentos con el CSC y otras instituciones encargadas de impartir la formación, así como estimular la realización de actividades de formación.
- Investigar, evaluar y desarrollar la organización de la formación y sus métodos pedagógicos.

Es importante señalar que en el seno de la División de Formación se encuadra un equipo de *liaison officers* (funcionarios de enlace), denominados así porque proceden de otros departamentos y realizan su trabajo en el *Cabinet Office* en régimen de comisión de servicios. Mientras permanecen en tal situación sirven de puente con sus Ministerios de origen y adquieren una capacitación en materia de formación a aplicar en su destino futuro. Anualmente se convoca a instancias de la División de formación una Conferencia de responsables departamentales de formación.

El CSC nació en el año 1970 tras las recomendaciones del Informe Fulton sobre la necesidad de incrementar la formación de funcionarios públicos, especialmente en técnicas de gestión y administración. Las misiones cubiertas por el CSC pueden resumirse en las siguientes:

- En primer lugar, proveer formación en gestión y administración tanto para altos funcionarios como para los recién incorporados al servicio; tanto para especialistas como para generalistas.
- En segundo lugar, impartir cursos de corta duración sobre administración general así como en materia de formación vocacional para un espectro más amplio de funcionarios.
- Por último, desarrollar proyectos de investigación en el área de la Administración Pública y en la formulación de políticas públicas.

El CSC es un organismo autónomo encuadrado en la Unidad para la gestión y el personal del *Cabinet Office*. Internamente se estructura en seis divisiones una de las cuales comprende los servicios internos generales del centro, dividiéndose las demás por áreas de actividad docente e investigadora: Gestión económico-financiera, Gestión y formación, Política y Administración, Estadística e investigación operacional y Sistemas. Cada una de ellas goza de gran autonomía para el desarrollo de sus objetivos mediante el programa anual. Las principales actividades de formación programadas son las siguientes:

- Formación inductiva para funcionarios de alto nivel recién entrados en el servicio, para ofrecerles un amplio panorama de la actividad gubernamental.
- Formación en carrera, para mejorar el ejercicio de las funciones y desarrollar capacidades en diversos campos.
- Formación para la promoción, destinada a preparar al personal para el desempeño de puestos más elevados.
- Formación destinada a funcionarios que desarrollan funciones de formación en los departamentos.
- Seminarios para directivos dedicados a la discusión de cuestiones de actualidad y de futura relevancia.

IV. Conclusiones: débiles tendencias en un panorama de marcada incertidumbre

El breve repaso a los sistemas de formación de siete países de la Comunidad Europea pone de relieve una notable variedad de enfoques en un común contexto de incertidumbre generado por el conflicto entre sistemas caducos frente a una realidad cambiante. Es destacable la existencia de declaraciones de cambio seguidas de numerosos programas de reforma y modernización, pero es también apreciable una gran resistencia al movimiento en los sistemas descritos. No obstante los buenos propósitos, apenas se observan grandes decisiones, grandes cambios para hacer frente a una contradicción (objetivos *versus* recursos) que en sí representa la necesidad de redefinir el papel de la Administración Pública en una nueva etapa histórica.

Se deduce la común impresión de que en cada país la formación representa un conjunto de ideas (con un conflicto común en la base, grandes diferencias de tratamiento concreto y ligeras tendencias comunes) que, a duras penas, consiguen enfrentarse a un colosal problema. En el presente epígrafe de conclusiones pretendemos deducir de las experiencias descritas ligeras tendencias que pueden

representar pequeños pasos en la configuración de un nuevo concepto de capacitación del empleado público ligado a la noción de formación integral del personal y de la organización que apuntamos brevemente en la introducción.

1. *El diseño de la unidad central de formación. La privatización como alternativa*

La variedad de los sistemas descritos es particularmente acusada a la hora de diseñar la dependencia central para la provisión de formación. La situación varía desde su configuración como un servicio más en el seno de la estructura jerárquica de un departamento hasta su presentación como una entidad privada funcionando en régimen comercial. La elección más común es, sin embargo, la de un establecimiento u organismo autónomo nacido bajo la advocación del departamento responsable del régimen de la función pública y tutelado por éste con un grado de autonomía variable.

No hay que olvidar en este aspecto que las diferencias en los sistemas jurídicos aplicables puede provocar una representación errónea de la realidad, especialmente si aplicamos categorías continentales al sistema anglosajón (así el IPA irlandés, que es una sociedad privada en su estatuto, en Francia o en España sería con toda probabilidad un organismo autónomo).

El descubrimiento de tendencias comunes en este campo es bastante más complicado. Se observa una valoración positiva de la autonomía administrativa de estas unidades en la preparación de su programa, con una intervención decisiva del equipo profesional. La formación, y especialmente la ofrecida por tales institutos, es un cometido crecientemente complejo cuya responsabilidad debe atenderse por profesionales bien preparados. Lo contrario conduce a su rápido desprestigio, inicial y especialmente por perder su capacidad de sensibilización sobre la necesidad del aprendizaje. De ahí que el funcionamiento autónomo con flexibilidad y alto grado de profesionalidad sea un rasgo comúnmente observable.

Un aspecto de interés es el del modelo elegido en la provisión de la formación. Ello puede coincidir o no con el diseño de la unidad de formación. Nos referimos en este caso al desarrollo concreto del cometido de organizar e impartir la formación. Básicamente pueden distinguirse tres modelos:

- Modelo académico; la formación se presta en régimen de subcontratación por un centro de clara orientación universitaria (por ejemplo, el Instituto Administración-Universidad belga).
- Modelo administrativo; la propia dependencia central de formación imparte los programas que organiza (tal y como la *Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung*).
- Modelo de mercado; la formación se imparte por un instituto de estatuto jurídico privado que ofrece sus actividades sobre una base comercial (el caso más destacado es la *Danmarks Forvaltningshøjskole*).

No es normal asistir a una representación unívoca del modelo, siendo frecuente que los tres modelos aparezcan interrelacionados. La denominada dependencia central de formación puede recurrir a la subcontratación para impartir parte de su programa, dirigiéndose a uno de los modelos apuntados (normalmente el académico o el de mercado). La unidad central de formación impartiendo su programa puede actuar como un modelo administrativo más o menos autónomo o como una entidad privada.

En ocasiones el enfoque es difícil de identificar (el CSC es un organismo administrativo pero provee la formación en régimen comercial).

De las experiencias europeas de referencia no se puede deducir una tendencia común. Hay movimientos significativos hacia el modelo de mercado (en diverso grado hacia la privatización) pero no son suficientes para reconocer una tendencia. Lo único que puede apreciarse es una débil inclinación a colaborar con el sector privado que adopta diversas modalidades y que implica un reconocimiento de la necesidad de valorar la privatización como una alternativa factible en la provisión de la formación de empleados públicos.

2. La provisión de la formación: el reparto de funciones entre los departamentos y la dependencia central de formación

En la síntesis presentada sobre los sistemas de formación de los países encuestados puede observarse un notable involucramiento de los departamentos en la organización de la formación. En cada país se emplean diversos criterios para repartir las tareas de formación entre los departamentos y el centro gubernamental de formación (ya sea una institución autónoma o no); determinadas tendencias comunes pueden, no obstante, apreciarse.

En la mayoría de los países hemos constatado la existencia de una bien definida malla de recursos de los departamentos destinados a la formación. Las funciones alcanzan normalmente a la formación en necesidades específicas del departamento, funcionarios medios y bajos y estadios iniciales de la carrera administrativa. El departamento, mejor conocedor de sus específicas necesidades de formación, desarrolla una política con tal fin, observando atentamente los demás requerimientos de su trabajo. La concesión de un grado notable de autonomía a los departamentos en el tratamiento de sus necesidades parece, por tanto, una tendencia común a los países encuestados.

La asociación de los departamentos a la política general de formación del Gobierno se realiza normalmente mediante la vinculación de los responsables departamentales de formación a una dependencia administrativa con funciones interdepartamentales de formación. Tal relación puede revestir diversas formas. Una muy común consiste en que la institución central de formación sirva de centro de aprendizaje general para los responsables departamentales de formación. Con ello se obtiene no sólo un conocimiento común de métodos y técnicas de formación, sino una suerte de sensibilización compartida sobre su importancia. Ello permite igualmente la creación de una red de especialistas con conocimiento personal mutuo, entre los que el intercambio de información y experiencias puede ser intenso.

En un sistema más avanzado, la definición general de la política de formación para el conjunto del gobierno, a proponer principalmente por la unidad central de formación, en íntima conexión con otras unidades responsables en materia de personal y gestión administrativa, debe contar con la participación de los responsables departamentales de formación. La ausencia de una verdadera política general de formación (supuesto más común en los países analizados) limita la coordinación a evitar el solapamiento entre las actividades desarrolladas por los departamentos y aquellas organizadas por la unidad central de formación. Ello produce una clara vocación de esta última a proveer formación complementaria en lugar de constituir el centro definidor de estrategias globales y orientador de las actividades sectoriales.

Pueden observarse determinadas funciones de formación comúnmente adscritas a la dependencia central. Normalmente les corresponde la formación del personal caracterizado por una de las siguientes notas:

- Extensión interdepartamental de sus funciones; por ejemplo la formación de determinados cuerpos de funcionarios superiores antes o durante su permanencia en el puesto de trabajo o la de los responsables de formación.
- Su alto nivel en la carrera administrativa; en este sentido todas las instituciones reseñadas imparten cursos de formación de directivos.

En otro plano quedarían las actividades específicas (tecnologías de la información o idiomas) que sólo en algunos de los casos expuestos se proveen por las unidades centrales.

3. *La formación como elemento secundario en los programas de modernización administrativa*

La elaboración de programas de modernización administrativa ha constituido la primera respuesta global en algunos países al proceso de crisis que amenaza a la Administración Pública. Su configuración, sin embargo, representa una perspectiva que no permite albergar muchas esperanzas sobre su eventual impulso a una concepción integral de la formación en las organizaciones públicas.

Los motivos para tal pesimismo son bien simples. Los programas de modernización hasta ahora desarrollados se orientan con insistencia a hacer frente a uno de los polos del conflicto: la disminución de los recursos disponibles. Su pretensión consiste en una mejora significativa en el empleo de los medios existentes de forma que los mismos resultados puedan alcanzarse con el agotamiento de menos recursos. Constituyen programas más bien de simplificación administrativa que de auténtica modernización, al dominar en su propósito la vertiente interna de la organización, es decir, la necesidad de aplicar personas y medios materiales a procedimientos menos costosos. Uno de los instrumentos preferidos con tal fin es el de las tecnologías de la información aplicadas a la Administración Pública. Su introducción y extensión representa un cambio trascendental en el tratamiento de los flujos de información en las organizaciones, de muy positivas implicaciones en el ahorro de recursos humanos.

Con una orientación tan sesgada es fácil comprender el papel meramente secundario reservado a la formación. Puede observarse, sin embargo, que las consecuencias no han sido tan restrictivas como se preveía, al presionar las necesidades de formación muy directamente en algunas de las áreas de innovación previstas. Así ha sucedido principalmente en los campos de la gestión financiera y presupuestaria y, muy significativamente, de las tecnologías de la información, que han recibido una atención muy destacada en los programas de formación.

Podemos concluir diciendo que, a pesar de las abundantes declaraciones en el sentido de considerar la formación como uno de los elementos fundamentales del programa de modernización, el balance real es poco satisfactorio. La formación, en lugar de presentarse como un recurso global para hacer la organización más efectiva y eficaz (en cuanto que su desarrollo a lo largo y ancho de la misma la convierte en un sujeto mucho más flexible y adaptable a situaciones cambiantes y complejas), se ha

limitado a servir de medio para auxiliar la puesta en marcha de procesos de simplificación para el ahorro de recursos. Semejante consideración reactiva y secundaria no es ni apropiada ni suficiente para resolver positivamente el segundo elemento implicado en el conflicto: la creciente complejidad e incertidumbre del medio en el que actúan las organizaciones públicas.

