

Ana María  
Blanco  
Nespereira

## Forum internacional para a administración pública

Bolseira da  
EGAP

(EGAP, Santiago de Compostela,  
2 e 3 de setembro de 1993)

Os pasados días 2 e 3 de setembro de 1993 tivo lugar na Escola Galega de Administración Pública o “Forum Internacional para a Administración Pública”, coa participación de seis escolas.

O contido do Forum dividiuse en dúas partes intimamente relacionadas:

- Exposición dos distintos sistemas de ensino.
- Métodos e perspectivas na formación de funcionarios.

### **1. Exposición dos distintos sistemas de ensino.**

O primeiro relatorio foi pronunciado polo representante da Escola Galega de Administración Pública (EGAP), D. MANUEL BRAÑA.

O relator comezou a súa exposición referíndose ó nacemento desta Escola, afirmando que se ben a preocupación pola súa formación xorde no ano 1982, non se crea por decreto do Parlamento galego ata o ano 1987.

Nace como un centro público de formación, coa consideración xurídica de organismo autónomo, dependente da consellería rexional, con funcións públicas. Así, fundamentalmente, é un centro de formación dos funcionarios que acaban de acceder á Administración, de actualización dos que xa están e de preparación para o ascenso profesional.

Así mesmo, ten competencias en materia de selección de persoal e colabora coa consellería ou Goberno rexional na organización e desenvolvemento das probas selectivas, reguladoras do acceso á función pública.

Tamén é centro de investigación e documentación. Como centro de investigación, dedícase ó estudio de temas relacionados coa Administración pública: dereito público e ciencias da Administración, e á formación de investigadores mediante a convocatoria de axudas ou bolsas. Como centro de documentación, recolle información dos devanditos temas para alumnos e profesores.

Doutra banda, referiuse á competencia recoñecida á EGAP en materia de normalización do galego na Administración e a súa promoción.

A seguir, o relator analizou a organización da EGAP:

■ Órganos superiores: Consello de Dirección e director. O primeiro está integrado polo presidente rexional, altos cargos desta, profesores, representantes da Administración local e representantes das organizacións sindicais.

■ Os departamentos, encargados de:

- organizar actividades para a Administración rexional.
- organizar actividades para outras administracións.
- investigación, documentación e publicación.
- xestión económica, persoal e mantemento do edificio.

Pasando a estudar a actividade desenvolvida pola EGAP, Manuel Braña enumera as materia obxecto de formación:

■ dereito público, concretamente administrativo, e, en especial, o procedemento administrativo.

■ materias de xestión pública, técnicas de dirección, xestión presupostaria e persoal.

■ tamén, temas de información e comunicación para mellora-la atención ó público.

■ así mesmo, informática.

■ e, por último, galego.

Os contidos das materias referidas adáptanse ós distintos niveis que presenta a función pública. Estes niveis fíxanse en función da titulación:

A. Superior

B. Diplomatura

C. Bacharelato

D. Graduado escolar

E. Certificado de escolaridade.

Os nosos cursos, dixo o representante da EGAP, son de curta duración, dado que os funcionarios deben compatibiliza-lo seu traballo coa súa formación. Así, a duración media o pasado ano foi de corenta horas.

Pola súa parte, os plans de formación elabóranse tendo en conta as prioridades da Xunta de Galicia, as peticións da consellería e as suxestións dos alumnos ó final de cada curso, así como por observacións da propia EGAP.

Para rematar, Manuel Braña referiuse á metodoloxía empregada pola EGAP na formación dos funcionarios públicos, que cualificou de práctica e participativa.

O seguinte relator foi o representante da **Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Ludwigsburg**. Comezou a súa intervención cunha breve referencia histórica. A devandita escola naceu no ano 1887, cunha formación de cinco meses puramente teórica. Durante máis de cen anos a nosa escola –dixo– foise desenvolvendo, de xeito que cada vez se fai máis difícil innovar, dado que a tradición é unha ganancia, máis tamén unha carga.

A seguir, o relator pasou a estudia-la estruturación dun dos cinco niveis (o máis importante) que integran o sistema no seu país, dividíndoo en dous bloques ou seccións:

■ Unha primeira sección, integrada por seiscentas trinta horas de estudio específico. Isto quere dicir que o estudante recibe unha educación teórica adicional á práctica que exerce, por exemplo, no concello.

■ E unha segunda sección, que é puramente teórica e que ten unha duración de dous anos.

Por outra banda, referiuse a catro das facultades que integran o sistema educativo da Administración do seu país, detallando as materias que se dispensan en cada unha delas:

■ Primeira facultade:

- Dereito oficial.
- Dereito da Administración xeral.
- Dereito da construción.
- Dereito de servizo oficial.
- Dereito social.

■ Segunda facultade:

- Administración e individuo.
- Sociedade e política.
- Organización persoal desde o punto de vista xurídico.
- Técnicas da información e da comunicación.
- Planificación e decisión.
- Economía da empresa aplicada á Administración.
- Economía nacional.
- Estatística.

■ Terceira facultade:

- Dereito comunal e constitucional.
- Dereito financeiro.
- Dereito dos ingresos públicos.
- Contabilidade estatal.

■ Cuarta facultade:

- Dereito civil.
- Dereito de recompensa de danos.
- Dereito de familia.
- Dereito de incumprimento de ordes e penalizacións.
- Propiedade e herdanza.
- Proceso civil.

Á vista do exposto, é obvio -dixo o relator- que o campo da formación dos estudantes é excesivamente amplo, o que xera o problema de que tanta teoría non pode ser levada á práctica, e, así, teoría e práctica non se funden, como deberan, nunha unidade.

Para concluír, o relator fixo unha brevísima referencia á reforma que pretende implantarse no seu país:

- Un curso preliminar teórico.
- Un curso práctico nesta escola.
- Outro curso de práctica integral.
- E, finalmente, outro curso teórico na escola.

O terceiro relator foi o representante da **Erasmushogeschool. Brussels**, que comezou referíndose ó nacemento do Instituto Erasmus no ano 1838, a raíz da aprobación do Estatuto dos funcionarios.

A seguir, referiuse á estrutura do devandito instituto, afirmando que na actualidade conta con tres departamentos perfectamente diferenciados:

- Linguas.
- Ciencias comerciais.
- Ciencias administrativas.

Inmediatamente despois, pasou a se referir á formación dos funcionarios, dicindo que o principio que rexe na Administración belga e flamenga é o de que todo o mundo debe ter a posibilidade de ingresar no servizo público. É esta a razón de que non existan escolas específicas, dado que nese caso se esixiría un determinado/específico nivel de coñecemento/estudios.

En definitiva, os exames de acceso á Administración pública están abertos a tódolos niveis de estudos.

Para rematar, o relator fixo alusión á importancia que teñen as ciencias internacionais, razón pola cal o instituto que el representa se comprometeu ó seu ensino.

O cuarto relator, o representante da **Thorbecke Akademie. Leeuwarden**, principiou a súa intervención aludindo ó recente nacemento da escola, pois data do ano 1986.

Ata esa data, en Holanda non se dispensaba unha educación específica para a xestión pública. Sen embargo, na actualidade, os funcionarios holandeses estudian durante catro anos nun nivel equiparable ó universitario, se

ben o programa educativo é diferente. O dito programa é o que se expón a seguir:

- O primeiro ano é práctico.
- O segundo ano trabállase con proxectos de investigación.
- O terceiro ano a metade é práctico e a outra metade teórico.
- E no cuarto ano, durante medio ano os estudantes completan e finalizan a súa educación na escola e durante a outra metade realizan prácticas.

Cada ano estrutúrase en cursos de corenta horas cada un, cun total de de mil cincocentas oitenta horas.

Finalmente o representante da Thorbecke Akademie enumerou as tres cualidades que debe ter todo funcionario da Administración holandesa:

1. Aptitude: deben ser creativos, responsables e capaces de non frustrarse.
2. Posuí-la formación axeitada para manter unha actitude específica na Administración.
3. Estar capacitados socialmente e domina-la lingua. Así mesmo, deben estar capacitados para relativizaren os problemas e para tomaren decisións cando haxa dificultades sociopolíticas para facelo, e, por último, han de ser capaces para atopar solucións rápidas ós problemas.

Con esta formulación, chega á conclusión de que os funcionarios da academia que representa poden resolver con facilidade tódolos problemas que se lles presentan, mentres que os estudantes universitarios deben aprender a facelo despois de saíren da universidade.

O seguinte conferenciante foi o representante da **Államigazgatási Főiskola. Budapest.**

En Hungría a Administración pública é unha parte da Administración do Estado, que ten como tarefa primordial a preparación dos funcionarios.

A xuízo do relator, resulta especialmente característico e digno de mención que en todo o país a única escola ou academia que existe é a que el representa. Así, a súa escola satisfai tódalas esixencias da Administración do seu país.

Agora ben, existen outras facultades que teñen a posibilidade de preparar estudantes para o seu acceso á Ad-

ministración pública; de feito, para acceder ó nivel superior dentro da Administración precísase o diploma dunha desas facultades.

Para concluír, o relator referiuse ós proxectos de futuro, concedéndolle unha especial relevancia á necesidade de incluír na formación dos funcionarios do seu país o estudo de disciplinas relativas á Comunidade Europea.

O derradeiro conferenciante da primeira parte do Forum foi o representante do **Istituto Regionale Lombardo di Formazione per l'Amministrazione Pubblica (IREF). Milano.**

O IREF foi creado no ano 1981 polo Consello Rexional da Lombardía coa finalidade de formar e actualiza-los funcionarios.

O programa anual, aprobado polo devandito consello artículase en función das necesidades que o instituto observa, así como polas suxestións e pedimentos referidos de diversas institucións e en atención ás propostas formuladas polos coordinadores das áreas didácticas.

En concreto, a actividade do IREF organízase en áreas didácticas que se corresponden cos campos máis variados, de tal xeito que a súa formación combina a práctica e maila teoría.

Por outra banda, o conferenciante referiuse brevemente á xestión do tantas veces mentado instituto, que corresponde a un Consello Directivo elixido polo Consello Rexional e integrado por quince persoas. Este consello é o órgano competente para aproba-los presupostos do IREF, así como as liñas programáticas e a posta ó día dos funcionarios.

Tamén está provisto dun corpo consultivo, que é o Comité Científico, integrado por nove persoas.

Para rematar, o relator fixo unha breve alusión á historia da formación desta Academia.

## ***2. Métodos e perspectivas na formación de funcionarios***

O primeiro relatorio da segunda parte do Forum correu a cargo do director da **Escola Galega de Administración Pública**, D. XAIME RODRÍGUEZ-ARANA.

Para Rodríguez-Arana, a Administración pública é, entre outras cousas, unha organización composta de persoas que xestionan intereses colectivos. Así, o artigo 103 da Constitución española dispón que “a Administración pública serve con obxectividade ós intereses xerais e actúa de acordo cos principios de eficacia, xerarquía, descentralización, desagregación e coordinación, con sometemento pleno á lei e mais ó dereito”. Xa que logo, os funcionarios públicos realizan fundamentalmente unha tarefa de contido público. De aí que, na función pública as consideracións éticas ou deontolóxicas constitúan algo connatural e que, en definitiva, supoñan un lóxico crecemento na calidade do labor constitucional da propia Administración.

Nunha palabra –prosegue dicindo–, “a ética é a ciencia do servizo público e, quizais por iso, non teñen o auténtico talante do servizo público”.

Pois ben –afirma o representante da EGAP–, “os cidadáns esperan dos funcionarios lealdade institucional, eficacia, sensibilidade ante os dereitos fundamentais e ante tantos outros valores que traducen a noción do servizo. Por iso, cando sae á luz pública algún exemplo menos positivo, a conmoción social é maior que cando os medios de comunicación relatan algún escándalo no que se ve involucrado algún personaxe do sector privado. E aínda que casos de corrupción sempre os houbo e sempre os haberá, do que se trata é de que a conciencia ética da función pública asuma o papel de protagonismo que lle corresponde e que pouco e pouco vaian quedando illados os desgraciados modelos de conducta que entraron en certos ambientes da Administración”.

Tomando como base estes presupostos, o relator considera imprescindible que a ética pública, entendida como ciencia do moralmente axeitado ó servizo público, sexa explicada a tódolos funcionarios públicos. Iso si, a través de programas eminentemente prácticos, dirixidos por membros do servizo público que se caracterizaran por unha traxectoria irreprochable e que apunten condicións docentes.

Por todo isto, a EGAP puxo en marcha o pasado ano uns programas que teñen como obxectivo o de inculcarlles ós funcionarios públicos o concepto básico de ética pública.



Polo que se refire ó método, trátase dun método empírico-especulativo, en canto que ciencia teórico-práctica. Así, a experiencia moral da propia conciencia do funcionario e da sociedade, os valores e ideais do funcionario en canto que servidor público e o seu sentido do deber, constitúen os puntos de partida da ética pública.

Noutra orde de cousas, o relator sinalou que a ética pública se concibe como unha ciencia con contido universal e obxectivo, con orientacións morais dominadas pola noción de servizo público. Na súa opinión, a ética pública non pode ser unha ética de situación, xa que non son as circunstancias as que presiden a actuación do funcionario, senón a forza creadora da noción do servizo público.

Para rematar, o director da EGAP manifesta a súa crenza en que a formación en ética pública é un tema clave no desenvolvemento futuro das administracións públicas. Demostrouse que a súa inclusión en cursos previos ó ingreso na Administración pública produce importantes resultados, pois aumenta a sensibilidade e o entendemento cara ás cuestións éticas por parte dos futuros funcionarios.

Nos nosos días, a apelación á necesidade de introducir criterios éticos nos distintos aspectos da vida humana é, ó seu parecer, algo asumido por moita xente.

O representante da *Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Ludwigsburg* titula o seu relatorio "Métodos de ensino na nosa escola". Comezou a súa intervención manifestando que a escola que el representa traballa como escola especializada desde hai vinte anos, con obxectivos e métodos propios. Moitos destes obxectivos foron cambiando, especialmente os que aparecen nos presupostos xurídicos.

O conferenciante dividiu a súa exposición en tres partes perfectamente diferenciadas:

**1.** Descrición dos principios que teñen como obxectivos, e que son catro:

- a) O estudo da súa escola non ten como obxectivo a ciencia pola ciencia en si mesma, senón co obxectivo da práctica. Así pois, contido e método deben ofrecerse a partir da base científica, pero sempre reflectindo a práctica.

- b)** Saber pensar é máis importante ca saber moito.
- c)** A validez no exercicio profesional dos seus titulados valorarase non pola súa sabedoría, senón pola súa aptitude. É por isto que deben atinxi-lo obxectivo de que os seus funcionarios sexan creativos e que estean preparados para o traballo en equipo.
- d)** O principio da boa relación co cidadán, un concepto que, ó seu entender, engloba tres facetas:
- ▮ Disponibilidade para axudar ós cidadáns.
  - ▮ Participación, pois o cidadán non é un obxecto da Administración, senón un colaborador.
  - ▮ Transparencia na súa actuación.

Para rematar esta primeira parte, o representante da citada escola afirmou que para poder atinxir estes obxectivos profesores e estudantes deben traballar conxuntamente, en colaboración.

**2.** A práctica da súa escola. As leccións maxistras están completamente prohibidas, dado que degradan o estudante á categoría de simple oínte.

Así, o seu principal e primeiro obxectivo é a clase por seminarios, dado que esta é a forma clásica de transmisión de coñecementos. Os seminarios constan dunha media de trinta estudantes, a súa duración é de vintecatro horas por semana durante trinta e seis semanas, e o método empregado é o das conversas didácticas.

A seguir, o relator pasou a expoñer-las formas de traballo intensivo na súa escola:

1. Seminarios. Os estudantes deben presentar un traballo escrito e defende-las súas teses en público.
2. Exames e exercicios.
3. Prácticas en mantemento de conversación e técnicas de conferencias, que teñen por obxecto que os funcionarios saiban resolver oralmente os problemas que lles presentan os cidadáns.
4. Prácticas en ordenadores persoais.
5. Coloquios intensivos.
6. Estudos autodirixidos.

### 3. *Valoración do estado actual e reflexións para unha reforma*

Como punto de partida, o conferenciante manifesta a súa satisfacción polos resultados obtidos, e declara que a formación que transmiten ós seus estudantes, futuros funcionarios, é a axeitada e correcta.

Mais tamén son críticos, porque saben que o mellor é inimigo do bo e que sempre hai algo mellor. Por iso, é necesario realizar certas reformas:

1. Reducción da materia.
2. Máis sesións de traballo intensivo e máis prácticas.
3. Potencia-las materias opcionais obrigatorias.

Para rematar, o relator referiuse brevemente á necesidade de que os funcionarios se inicien en temas tales coma o coñecemento do mundo internacional ou do medio ambiente.

O seguinte conferenciante foi o representante da **Erasmushogeschool. Brussels**, que dividiu a súa exposición en oito partes.

Comezou facendo un brevísimoo repaso da historia do nacemento da Administración da súa comunidade, para pasar a falar da organización da estrutura da Comunidade flamenga, afirmando a este respecto que o que se necesita na Administración é menos burocracia e máis eficiencia.

Pola súa parte, a Administración divídese en departamentos horizontais e verticais. Existen, concretamente, seis departamentos, dous dos cales desempeñan unha función coordinadora, os denominados departamentos horizontais, e os outros catro, chamados departamentos verticais, que teñen encomendada a función de ofrecer servizo ó cidadán. Así, son departamentos verticais educación, benestar, economía e emprego e medio ambiente e infraestrutura.

A seguir, pasou a referirse á terceira parte do seu relatório: a formación. Esta sección é a que se encarga de elaborar e desenvolve-la programación da formación dos funcionarios flamengos.

A cuarta parte ou punto da exposición foi o das principais liñas da formación, que resumiu en dous principios claros e concisos:

1. Operatividade flexible e moderna.

2. Considerar que os cidadáns son clientes da Administración.

Por outra banda, referiuse ós propósitos da formación e ós responsables da mesma. A este respecto formulou dúas consideracións: que a formación nunca contribúe ó cambio cultural, o cal é esencial, e que, para poder formar-los futuros funcionarios, primeiro deben coñecerse as necesidades que xera a súa formación.

A seguir, pasou a referirse, moi brevemente, ós representantes departamentais, considerados como os elos de unión entre cada departamento e a sección de formación, para concluí-la súa exposición cunha afirmación clara e contundente: “en todo caso, o método de traballo debe ser democrático e descentralizador”.

O cuarto conferenciante foi o representante da **Thorbecke Akademie. Leeuwarden**, que se limitou a expoñe-lo plan de estudos ou programa dispensado na escola por el representada.

Así, a duración do programa é de catro anos e a súa estrutura é a que se expón a seguir a xeito de esquema:

■ Durante o primeiro curso os estudantes, futuros funcionarios públicos, adquiren coñecementos básicos nas seguintes áreas:

- Coñecemento do servizo público e xeito de resolvelos problemas que se lles presenten.
- Xestión legal e dereito.
- Xestión operativa, financeira e de recursos humanos.
- Xestión da información.

Ó remataren este curso os estudantes teñen que elixir algunha das seguintes opcións:

- Política pública.
- Xestión.
- Asuntos públicos.

■ O segundo ano é unha progresión e especialización na opción elixida.

■ No terceiro ano os alumnos dedican medio ano á realización de prácticas e o outro medio á especialización (teoría/coñecementos especializados).

■ E, finalmente, o cuarto ano é práctico.

Por outra banda, e para concluí-la súa exposición, referiuse ás dúas posibilidades que coroan a formación dos seus funcionarios:

1. Un *Master*, de nova creación no seu país, que consiste na realización de dous anos fóra do país, coa obriga de presentar un traballo para obter un diploma avalado pola Escola de Administración Pública de Leeuwarden.

2. Acudir un quinto ano á universidade.

O quinto relator foi o representante da **Ällamigazgatäsi Föiskola. Budapest.**

Hungría atópase nun período de cambios, de transición, e a sombra do pasado permanecerá aínda durante certo tempo na súa Administración pública. O que se está intentando –manifesta o relator– é levar a cabo unha reforma fructífera, consistente no desenvolvemento da Administración por riba das institucións fundamentais.

Por outra banda, e tocante ós asuntos que aquí nos interesan, o relator analizou a estrutura do seu método de formación dos funcionarios.

Así, as súas ensinanzas baséanse no dereito civil, concedéndolle certa primacía ó dereito do traballo (ampliado nun 30%).

En concreto, o primeiro semestre está dedicado ó estudio do papel do Estado na economía libre, e ó dereito de propiedade e inmobiliario.

No segundo semestre dispénsanse clases sobre recoñecemento de débedas e indemnación de danos e proceso civil.

E finalmente, no terceiro trimestre o estudio céntrase, durante a primeira metade, en convenios individuais/contratos, e, durante a segunda metade, en dereito de familia, hereditario e protección industrial.

As clases, naturalmente, complementáanse con prácticas.

Finalizados os tres semestres, os alumnos teñen que se someter a un exame especial que deben aprobar.

O derradeiro relator foi o representante do **Istituto Regionale Lombardo di Formazione per l'Amministrazione Pubblica. Milano.**

O relator centrou a súa exposición en dous aspectos. Por unha banda, na entrada en funcionamento (novembro do presente ano) da recién creada Escola Permanente de Alta Administración, e por outra no *Master de Xestión Pública* (así mesmo de recente creación).

Polo que se refire á primeira, o seu obxectivo primordial é ofrecer novas formas de xestión pública, para o que se intentará atopar novas formas de relación coa universidade. Para iso deberá:

- Estender cultura de innovación e cambio.
- Poñer en marcha un proceso de innovación operativa da Administración pública.
- Asegura-la autonomía da xestión e a xestión da autonomía.
- E, por último, fomenta-la transparencia na relación cos cidadáns.

No tocante ó *Master de Xestión Pública*, o seu contido circunscríbese a tres aspectos substanciais:

1. Antecedentes, contextos e criterios.
2. Lóxica e instrumentos.
3. Coñecemento analítico da Administración. 