

Jean Marie
Duffau

Preparar el futuro con la formación

Director de Estudios de la
Escuela Nacional de
la Administración. Francia

La formación de los funcionarios se ha convertido hoy día en un asunto capital con el que se encuentran confrontados los gobiernos de los principales países desarrollados. En un país como Francia la evolución del contexto nacional e internacional de la función pública exige, sin lugar a dudas, una evolución en el tipo de formación que se da, sobre todo, a los funcionarios con altos cargos.

En el plano nacional, la política de descentralización y de “desconcentración” llevada a cabo, conduce a que la Administración del Estado esté menos presente en la vida administrativa, aunque, eso sí, manifieste más iniciativa y se preocupe de evaluar la actividad de las empresas más que de controlarlas. Si la opinión pública, como parece ser, sigue manifestando su interés en que bajen las retenciones obligatorias, la demanda de una administración menos impor-

tante en cuanto al número de funcionarios, aunque cada vez más competente, será tanto más fuerte en la medida en que se escuchan críticas manifestadas al respecto por parte de los ciudadanos.

En el plano internacional, Francia se va a encontrar actuando en medio de una mayor competencia internacional, en el seno de un sistema de relaciones internacionales menos codificado, por lo tanto más incierto, por el hecho, entre otras cosas, de la nueva configuración regional en el este de Europa. El peso de nuestros compromisos comunitarios, situándose por encima de las realidades de la descentralización, continuará restringiendo la autonomía de nuestra administración estatal.

Por consiguiente, es indispensable reflexionar seriamente sobre la formación de los funcionarios.

En una organización ideal, se deben asegurar tres fases sucesivas de formación:

- una formación universitaria profunda, la única capaz de establecer en los futuros funcionarios las bases conceptuales indispensables en los grandes dominios de los que tendrán que echar mano durante su vida profesional: el derecho, la economía, la gestión.
- una formación profesional inicial, generalista o especializada, que les prepare directamente a sus futuras profesiones.
- un perfeccionamiento, es decir, una formación permanente que se debe situar en diversos momentos de la vida profesional administrativa de los funcionarios, sobre todo, en los momentos en los que pasan a ejercer nuevas funciones.

Todo el mundo puede estar de acuerdo sobre el esquema, incluso si, como veremos más tarde con detalle, las tres fases no se realizan satisfactoriamente en ningún país.

Aquí hay que señalar un cierto número de variables.

Primeramente, hay que comparar los países que tienen un sistema de carreras con los que funcionan con un sistema de empleo.

Los principales países europeos, Francia, Gran Bretaña, Alemania, España, Italia, funcionan con un sistema de carreras profesionales. Al contrario, los Países Bajos tienen una función pública basada en un sistema de empleo, sistema que

coincide con el sistema de América, naturalmente en los Estados Unidos, Canadá, pero también en los países de América Latina.

Estas diferencias conducen a consecuencias importantes, en cuanto a las diferencias, y que conciernen a nuestro tema de hoy.

En un sistema de carreras profesionales, los funcionarios se reclutan para la totalidad de la vida profesional; pasan entre 30 y 40 años en la Administración ocupando naturalmente empleos diversos. Este tipo de sistema implica dos exigencias: en primer lugar, es necesario que el reclutamiento se haga con gran rigor; en segundo lugar hay que formar concienzudamente a los funcionarios reclutados por este procedimiento, o al principio de su vida profesional, o a lo largo de la misma para que puedan adaptarse a la evolución de las administraciones públicas y al progreso de las técnicas administrativas de gestión. En un sistema de este tipo, los funcionarios son los expertos en la gestión administrativa y, salvo en casos excepcionales, no conocen el sector privado.

Al contrario, en un sistema de empleo, los funcionarios se reclutan para ocupar un puesto determinado, y a menudo, para un período bastante corto. En los Estados Unidos, por ejemplo, el tiempo medio de trabajo en un puesto superior de la función pública es de unos seis años.

En este tipo de sistema, el reclutamiento de los funcionarios se hace de una manera menos rigurosa que en los países que tienen un sistema de carreras profesionales y los reclutados, poseen, en términos generales, una formación poco especializada en asuntos de Administración pública, comparable a la de los ejecutivos del sector privado.

El segundo criterio que debemos introducir va a comparar los países que dan a los funcionarios con altos cargos una formación inicial de tipo postuniversitario y profesional y los países que reclutan a los funcionarios directamente a la salida de la universidad y les hacen entrar en el servicio público sin formación profesional. Francia forma parte de los países de primera categoría. Alemania, y más aún Gran Bretaña, entran en la segunda categoría.

Gran Bretaña recluta a funcionarios jóvenes (entre 22 y 23 años) con una formación universitaria brillante (Oxbridge) especializados en dominios muy variados: ciencias, literatura, filosofía, historia, etc.

Alemania recluta sus funcionarios a una edad más avanzada (28 años) una vez que han pasado el último examen de derecho, ya que todos los funcionarios alemanes tienen una formación jurídica.

Sin embargo, hay que destacar dos puntos importantes: los funcionarios reclutados no reciben ninguna formación profesional inicial; pero, por otra parte, a lo largo de la carrera profesional, deben seguir sesiones de formación permanente. Así, no hay nada equivalente en Francia con las instituciones como el "Civil Service Collage" y la "Bundesakademie".

En Francia, existe un sistema que es totalmente contrario. Se reclutan los funcionarios para altos cargos de la Administración general (o ingenieros) a un nivel universitario.

Pero, una vez reclutados, tienen que seguir una formación profesional inicial bastante fuerte en lo que se llama una escuela de aplicación. La ENA es, sin lugar a dudas, la más conocida, pero no es la única. Por el contrario, el sistema francés deja poco espacio a la formación permanente, lo que es una lástima.

Como conclusión de esta primera parte podemos destacar una tercera distinción que opondría en Europa dos tipos de países.

- Los países de Europa del norte, que dan más importancia seguramente al perfeccionamiento a lo largo de la carrera profesional, lo que implica una gestión del personal dinámica;
- los países de Europa del sur, Italia, España, Portugal, Grecia quizás, Francia ciertamente, que ponen el acento sobre todo en la formación inicial, aunque me parece que en Italia y en España el lugar reservado a la formación a lo largo de la carrera profesional está en progresión constante.

Quisiera terminar esta parte de mi ponencia con una observación que me parece justa. No se puede decir que existe un sistema de función pública y, por consiguiente, un sistema de formación mejor que otro. En cada país el sistema de formación pública es el fruto de su historia, del contexto, del sistema universitario, de las costumbres, etc.

Por el contrario, lo que sí se puede afirmar, sin embargo, sin dudarle un momento, es que los funcionarios tienen necesidad de tres fases de formación que debemos precisar.

Ahora bien, si constatamos que la primera fase, la de la formación universitaria sería está siempre asegurada, no sucede lo mismo con las fases 2 y 3, es decir, la formación profesional inicial y la de perfeccionamiento. En función de las características de los países a los que nos referimos, el esfuerzo se orienta hacia la segunda o tercera fase. Pero, en cualquier caso, las tres fases son imprescindibles para la buena formación del funcionario moderno.

Después de esta primera serie de reflexiones sobre la organización de la formación hay que hablar de una segunda reflexión que concierne al contenido de la formación.

Hay que partir de un hecho evidente y es que el funcionario que se recluta y se forma actualmente ejercerá prácticamente toda su carrera profesional en el siglo XXI, lo que quiere decir que servirá en una Administración que será muy diferente de la que conoce en la actualidad, es decir, una Administración, cuyas estructuras y modo de funcionamiento serán en buena medida renovadas y modernizadas.

No es temerario destacar tres de las grandes líneas de evolución que se dibujan en el horizonte.

La Administración del próximo milenio será seguramente una administración más descentralizada y más "desconcentrada". Es algo evidente en España que goza de un estatus de estado regional que, desde el exterior, se le puede ver a menudo como un Estado bastante próximo de una verdadera federación. Es una novedad para Francia que ha funcionado durante mucho tiempo con un Estado contralizado tipo. A este respecto, hay que destacar la evolución notoria de los últimos quince años y este movimiento no ha alcanzado aún su punto de equilibrio.

En segundo lugar, es casi seguro que, desde el principio del siglo XXI, nuestras administraciones públicas se habrán adaptado a la integración europea. Las administraciones nacionales se convertirán progresivamente en componentes de la Administración europea con un régimen de competencias compartidas que se extenderá a los principales sectores de la intervención administrativa. Toda una serie de reformas profundas afectará, por consiguiente, a nuestras administraciones. Algunas transferencias de competencias hacia Bruselas terminarán por suprimir algunas de las estructuras obsoletas; al contrario, nuevas misiones emanadas de los asuntos comunitarios exigirán la creación de nuevos organismos.

En tercer lugar, y aquí nos situamos en un terreno totalmente diferente, aunque igualmente importante, de orden ético, el funcionario del año 2000 evolucionará hacia una Administración sometida a un principio de transparencia, cosa que se aleja de la tradición francesa y con toda probabilidad de la tradición española, en contraposición a la tradición americana, pero que sin ella no existe o no existirá más la legitimidad administrativa en una época en la que la crítica de los ciudadanos hacia la Administración y a sus funcionarios es a menudo virulenta.

Si aceptamos la clasificación de los autores estadounidenses Gabriel Almond y Sidney Verba que comparan la "Civic Culture" que rige la Administración estadounidense y la administración británica y la "Classical Culture" que siguen los sistemas alemanes, franceses y españoles, éstos deben evolucionar lentamente, pero sin remedio, hacia el primer modelo, es decir, hacia una cultura política participativa fundada en la comunicación, en la persuasión, una cultura, a la vez de consenso y de diversidades, que permite el cambio, al mismo tiempo que modera las consecuencias.

En este nuevo contexto las acciones de formación inicial o continua deben tener, al menos, dos objetivos:

- desarrollar ante todo las cualidades personales de los funcionarios;
- desarrollar luego su "saber hacer" técnico.

En lo que concierne a las cualidades personales de los funcionarios se debe poner el acento en varios puntos:

Primero, la formación que se dé a los funcionarios debe buscar el desarrollo de las aptitudes para asumir responsabilidades, lo que implica seguridad en sus juicios, conocimiento del contexto, capacidad para formarse lo más detalladamente posible y analizar correctamente las situaciones. La decisión tecnocrática es precisamente la que se toma sin que se haya procedido previamente a dicho análisis. Después, la formación debe buscar el desarrollo de la capacidad de movilizar a las personas en la realización de proyectos, lo que implica la capacidad de trabajar en equipo.

En tercer lugar, debe preocuparse de desarrollar las capacidades morales, por consiguiente éticas, de los funcionarios. En una época en la que la corrupción aparece, en todos los países, como un mal endémico, la formación deontológica se ha convertido en algo indispensable, ya se trate de un

país con un sistema de carreras profesionales o de un país con un sistema de empleos.

En lo que concierne al desarrollo del “saber hacer” técnico de los funcionarios, la complejidad del mundo en el que evolucionan nuestras administraciones públicas exige que se dé como mínimo una formación profunda a los funcionarios con altos cargos en cuatro dominios: el jurídico, el de la gestión pública, el de las finanzas públicas y de la economía y, finalmente, en todo lo que concierne a la disciplina sobre la administración de políticas públicas.

El orden jurídico es cada vez más complejo. Se constata una inflación de normativas con normas que provienen de varios autores: el Gobierno central, las autoridades descentralizadas, las autoridades comunitarias.

Las reglas enunciadas son de una complejidad desconcertante y la inestabilidad legislativa y reglamentaria es preocupante. La coherencia del conjunto a veces se percibe con dificultad, mientras que la regularidad jurídica deja con frecuencia mucho que desear. A este respecto muchos son los progresos que son ciertamente posibles; se basan, en parte, en la formación que se dé en este campo a los funcionarios con el fin de inculcarles a la vez el rigor jurídico y el dominio, por parte de la administración, de los procedimientos de elaboración de los textos.

La capacidad que deben mostrar los funcionarios en la gestión de las organizaciones es también muy importante. En términos de formación, se trata de enseñar a los funcionarios a hacer vivir las organizaciones de la manera más racional posible, teniendo en cuenta a la vez las dificultades y los objetivos de las mismas. Se debe ofrecer, por consiguiente, a los funcionarios la posibilidad de dominar un cierto número de técnicas contables y financieras, conocimientos sobre el control de la gestión, sobre la estrategia de las organizaciones y sobre la gestión de los recursos humanos. En resumen, se trata de aportar a los administradores las herramientas y las técnicas para saber acercarse a la realidad de tal manera que les permitan satisfacer lo mejor posible a los administrados con los medios, sin duda, cada vez más restringidos.

La dificultad con la que nos encontramos cuando se quiere poner en marcha este tipo de formación se halla, sobre todo, en que dicha formación puede chocar algunas sensibilidades, ya que se presenta a menudo como un intento

de transferir a la Administración los métodos y los objetivos del sector privado. La enseñanza de la gestión pública se acepta actualmente cada vez con más legitimidad, ya que se la considera como una herramienta útil al servicio de los que quieren una Administración más eficaz y, por consiguiente, mejor adaptada a la demanda de los ciudadanos.

El tercer campo en el que la formación de los funcionarios se debe reforzar es el de las competencias presupuestarias fiscales y económicas.

Todos los responsables administrativos tienen que negociar anualmente y, luego, administrar su presupuesto. Deben justificar igualmente, apoyándose en un proyecto de reforma, los medios con los que quieren disponer, las modalidades de intervención previstas y las incidencias económicas de las reformas que prevén. Cada decisión pública se toma en un cierto contexto económico que hay que analizar y conduce a unas consecuencias económicas que hay que prever y evaluar.

De la misma manera, la fiscalidad tiende a convertirse en un instrumento de acción determinante de las políticas públicas cualquiera que sea su campo de acción. Por ello, el conocimiento por parte de los funcionarios de las limitaciones de la utilización del instrumento fiscal es actualmente primordial.

En fin, la formación se debe, seguramente, extender a un cuarto dominio, sin duda menos conocido que de los que hemos hablado ya y me refiero a la evaluación de las políticas públicas.

En Francia, la evaluación de las políticas públicas y la enseñanza de esta nueva disciplina bastante compleja no ocupa el lugar que debería. Y, sin embargo, el desarrollar en los funcionarios esta preocupación sería aportar, a largo plazo, a la Administración una fuerza mayor, convirtiéndola en una administración menos ciega y más sistemáticamente sensible a los fracasos y a los éxitos.

En resumen, como se ve bien, la formación y el perfeccionamiento que se da a los funcionarios debe tener en cuenta dos objetivos primordiales. El primero es el de dar a los funcionarios una visión clara de todas las dimensiones de la acción del Estado central y de las autoridades descentralizadas, tanto sobre el aspecto social de la economía como en el de los asuntos internacionales.

Actualmente cualquier decisión pública que se tome comporta necesariamente un carácter interministerial; por ejemplo, las decisiones tomadas en el campo del medio ambiente son, a este respecto, un ejemplo típico. Se acabó el tiempo en el que cada Administración elaboraba reglamentos de una manera autónoma en su esfera de competencia.

El segundo objetivo, complementario al primero, trata de formar a los funcionarios en la toma de decisión en un universo complejo. En este sentido, la formación sobre el análisis estratégico aparece como algo muy importante, ya que desarrolla las capacidades de anticipación y permite el estudio de los diferentes casos posibles como probabilidad de aportar una solución a un problema.

El problema principal con el que se encuentran confrontadas nuestras administraciones públicas es el de adaptarse para responder a los desafíos que le lanza la sociedad contemporánea. La formación que se da a los funcionarios no es, sin duda, la única condición para que dicha adaptación se lleve a cabo; es, con toda seguridad, una condición necesaria. 