



CENTRO DE FORMACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL
TRAINING CENTRE FOR REGIONAL INTEGRATION

"La Formación de Cuadros en el Marco de la Integración Regional"

DT 12 / 1995

© copyright CEFIR

Este documento puede circular libremente a través de la Red siempre que incluya esta declaración de propiedad. Para todo uso comercial o publicación (incluyendo en revistas electrónicas) Ud. debe solicitar autorización al autor info@cefir.org.uy.

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente las del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

Las traducciones al castellano no han sido revisadas por los autores.

Tabla de Contenido

Jorge GRANDI p. 3
Los Siete Desafíos y los Siete Déficit de la Integración para América Latina

Nicolas DUBOIS p. 9
Los Actores Institucionales de la Formación de Funcionarios Públicos frente a la Integración Regional

Alberto HASSON p. 15
La Unión Europea y las Funciones Públicas Nacionales

André Mattosso MAIA AMADO p. 23
La Experiencia de Itamaraty en la Formación de Diplomáticos y la Ejecución del Programa de Entrenamiento del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil: una Visión del Instituto Rio Branco

Nicolas DUBOIS p. 27
La Formación de Funcionarios frente a la Integración Regional en América Latina y en Europa: hacia la Definición de un Marco Metodológico Comparativo

Isabelle DE SILVA p. 34
La Formación de Funcionarios Públicos Nacionales para la Integración Regional: la Experiencia Francesa

Koldo ECHEVARRIA p. 41
La Formación de Cuadros Públicos en las Escuelas de Gestión

Tarja Kristina BRANDES p. 46
La Experiencia de los Nuevos Estados Miembros de la Unión Europea en la Capacitación de Altos Funcionarios Públicos

Frits VAN DER MEER p. 53
El Sistema Holandés de Gestión de Personal y de Formación de Altos Funcionarios Públicos para la Integración Europea

Koldo ECHEVARRIA p. 65
Los Programas de Formación de Funcionarios Españoles para la Integración Europea

Tarja Kristina BRANDES p. 68
Programas de Capacitación en el Campo de la Integración Europea para Funcionarios Públicos de los Nuevos Estados Miembros -El Caso de Finlandia

LOS SIETE DESAFIOS Y LOS SIETE DEFICIT DE LA INTEGRACION PARA AMERICA LATINA

Jorge GRANDI

Director, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo;
Co-Director, Programa de Formación Unión Europea-Grupo de Río para la Integración Regional,
Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), Maastricht, Holanda

Para intentar dar respuesta a la pregunta sobre "¿Cuáles son las capacidades requeridas para cada esquema de integración?", he dividido en cinco partes mi presentación. En primer lugar, abordaré la gran cuestión: "¿Cuáles son los grandes esquemas de integración actuales y qué diferencias tienen éstos con el pasado?".

Posteriormente presentaré una lista de lo que llamo "Los siete desafíos de la integración para América Latina" y de "Los siete déficit de la integración" que tenemos hoy en América Latina, lista que por supuesto tampoco es exhaustiva, pero me empezó a gustar el número siete para adentrarme en la cuarta parte de esta exposición que está representada por "Los siete niveles de ambición de la Integración" para finalmente referirme a "siete respuestas de formación para los siete niveles de ambición".

En primer lugar, veremos entonces los esquemas de integración actuales y sus diferencias con el pasado. ¿Cómo salir del subdesarrollo acentuado en la década perdida?; ¿cómo consolidar en forma definitiva la democracia?; y al mismo tiempo, ¿cómo integrarnos de forma múltiple y sucesiva? Es lo que nos diferencia, entre otros aspectos, con los desafíos de la integración en las décadas pasadas.

¿Y a través de qué? A través de un modelo, que en realidad no es un modelo, pues una vez superadas las viejas querellas entre optar integrarse hacia afuera o hacia adentro, hoy el gran desafío, el objetivo, es la integración múltiple y sucesiva con un gran pragmatismo abierto basado en conceptos, metodologías, procedimientos e "ideologías", que van desde una "*light integration*" hasta una "*hard integration*".

Es decir que nuestros nuevos y revitalizados procesos de integración están tomando conceptos y metodologías que se inspiran tanto en una "*light integration*" que puede ser una Zona de Libre Comercio (ZLC) como en una "*hard integration*" que es más bien el modelo europeo de llegar a una Unión, que no sea solamente económica y monetaria, sino también política.

De estos dos modelos centrales, se ha logrado en la región un modelo heterodoxo en esta última década en la que se han construido masas críticas, ejes, pilares bastante sólidos de interdependencia económica ofreciendo bases para delinear objetivos más ambiciosos aún.

También nos diferencia con el pasado la urgencia y la perentoriedad de los plazos. Hay automaticidad en la agenda de negociación y en el cumplimiento de lo acordado, en el marco de un alto grado de competencia y competitividad.

Otro rasgo diferencial es el sentimiento compartido de vulnerabilidad e incertidumbre que tiene la región frente a un sistema internacional en evolución constante.

También nos diferencia de las décadas pasadas el incremento de la tendencia a la creación de grandes bloques, no ya los tres grandes bloques, sino que la lectura de la economía internacional nos muestra que la tendencia hacia la globalización va acompañada también de una tendencia hacia la regionalización.

Por otro lado, otra variable que no teníamos en el pasado es el incentivo que presenta la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush para la integración de América Latina.

Otro rasgo es la creciente interdependencia intra-regional. Si a mediados de los años '80 el indicador de la interdependencia comercial para América Latina era el 8%, en el año 1993 llegamos a un 19%, en 1994 - algunos indicadores mencionan hasta un 20-22%-, y hoy podría estar en un 25%. Este incremento no es sólo cuantitativo sino cualitativo. El cambio ha sido trascendental, pues el incremento está en los productos de alto valor agregado, al contrario de lo que sucede con el comercio extra-regional.

Otra característica es el incremento de la internacionalización y de la globalización, no sólo de la producción, del comercio y de las finanzas, sino de la tecnología de la información y de las comunicaciones con la que no contábamos en las décadas pasadas.

Existen hoy problemas transfronterizos y transnacionales de una magnitud mayor de los que existían en otras décadas. Los efectos de las insurgencias étnicas, los separatismos, los neonacionalismos, la implosión de la Unión Soviética, la droga, la corrupción, la mafia, el medio ambiente, la migración y el terrorismo son problemas transfronterizos y transnacionales que el Estado-nación actual, inspirado en gran parte en Bodin hace cuatro siglos, no es capaz de afrontar.

Es por ello que pasaría a otro punto, que llamaría límites y crisis del Estado-nación actual. Este está profundamente desgarrado, ha perdido poder hacia arriba y hacia abajo, compite por una parte con las regiones, las provincias, con los municipios, con el poder local, y por la otra, con lo supranacional, lo internacional.

Hoy, las macrodecisiones se deciden afuera, en el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el Banco Mundial (BM), en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el Grupo de los Siete (G-7), o al menos las decisiones de esas altas instancias intergubernamentales supranacionales tienen un efecto inmediato sobre nuestras economías y nuestro quehacer cotidiano.

Ese movimiento que es efecto de la transferencia de competencias, por un lado, hacia las provincias, los municipios y el poder local, y, por el otro, hacia las instancias internacionales e intergubernamentales provoca que ese Estado-nación se encuentre desgarrado frente a los grandes problemas y entre en crisis o en competencia con otras instancias que tienen mayor capacidad para decidir o para mejorar la gestión de los nuevos problemas y de la nueva interdependencia.

También nos diferencia con el pasado una gradual convergencia y similitud en las políticas macroeconómicas y una consolidación democrática prácticamente total en la región. Los planes de ajuste y de modernización del Estado son muy similares y las cicatrices de la "década perdida" también. Todo el mundo tiene muy claro que no se quiere volver a lo que ha pasado en los años '80; creo que nuestras sociedades no podrían resistirlo nuevamente.

Hay también una cuasi atenuación de las hipótesis de conflictos con los vecinos en base a las cuales las Fuerzas Armadas desarrollaron toda o casi toda su estrategia en el supuesto de una lucha con el vecino. Hoy perduran algunos, pero son escasos conflictos y marginales. Otras grandes diferencias con el pasado son las que he intentado englobar en lo que se podría llamar los siete desafíos y los siete déficits.

¿A qué llamo los siete desafíos de la integración? El primer desafío lo he titulado la integración social. Tenemos un déficit social histórico desde el nacimiento de nuestras repúblicas que se suma el de la década perdida que ha provocado la exclusión o marginación social como producto de algunas políticas de ajuste. Hay riesgos de desintegración social en nuestras sociedades, ya lo hemos visto, desde Chiapas a Ushuaia en situaciones en que hay territorios, regiones, con grandes problemas y con riesgo de desintegración social en el que se están creando, en algunos casos, sociedades duales, o sociedades a dos o tres velocidades.

El segundo desafío, llamado la integración nacional o territorial, es que además del déficit histórico social y de la década perdida, la caída de los aranceles provocada por el mismo proceso de integración tiene efectos a veces negativos sobre regiones, sobre territorios y ello provoca o puede provocar concentración de la producción en zonas, deslocalizaciones o procesos de reconversión con efectos sobre ciertas regiones en el interior de un país. Esto sumado a los efectos de las políticas de ajuste que han tenido impacto sobre regiones muy determinadas hace correr el riesgo de una desintegración territorial o nacional. Es un punto a tener en cuenta, si se lo articula, sobre todo, con el incremento en el rol que están teniendo las provincias, los municipios, y las regiones directamente en la economía mundial y con la incapacidad que está mostrando el Estado-nación o el Estado central para gestionar algunos nuevos desafíos.

El tercer desafío es la integración subregional. Esta está basada en esta década en esquemas factibles, más creíbles, en programas concretos, agendados, y muy precisos. Vivimos hoy en la década del resurgimiento de ese tipo de integración. La integración hoy es noticia y afecta a la propia vida cotidiana, los programas electorales y las mismas Constituciones. La integración está muy presente en la agenda política, en la económica y en la sociedad en su conjunto, y este es un desafío que tenemos que abordar en esta década.

El cuarto es la integración a nivel regional que es el objetivo bolivariano, o por qué no, a pesar de ser limitado, el objetivo que ha propuesto el Gobierno de Brasil de crear una zona de libre comercio en América

del Sur, el denominado proyecto ALCSA. Yo no sé si estamos en un momento de plantearnos ese tipo de integración, pero sí creo que siempre este tipo de integración de toda la región está presente en la mente de todos nosotros, esa integración latinoamericana, yo creo que por lo menos en esta década nos tendremos que contentar con ser más sincrónicos, más compatibles o más convergentes dentro de los distintos esquemas de integración. Sin embargo, el objetivo de la integración latinoamericana sigue estando presente entre todos nosotros.

El otro gran desafío es la integración hemisférica. La "cumbre" hemisférica de Miami del pasado diciembre nos ha dicho que tenemos una agenda concreta de negociación y que, a pesar de la pérdida de poder de los demócratas en el Congreso y de las dificultades que está viviendo Estados Unidos, estamos avanzando hacia una integración hemisférica como nunca antes. Se dispone de una agenda de negociación, y fechas concretas para que los Ministros de Comercio se reúnan para desarrollar una agenda que pretende llegar al año 2005 con una zona de libre comercio o, al menos, con la negociación de la misma sustancialmente finalizada.

Por otra parte, existe el desafío de la integración internacional. Cómo se van a articular las regiones, el MERCOSUR, el Pacto Andino, el Grupo de los Tres a la economía mundial o cómo se van a articular estos esquemas con el NAFTA o con la Unión Europea en un esfuerzo de integración a la economía mundial y la inserción internacional de nuestras economías en un marco de regionalismo abierto. El desafío definitivo será cómo lograr conciliar esa pugna que existe entre regionalismo y multilateralismo.

La integración global es el séptimo gran desafío, esto es, cómo compatibilizar los desafíos precedentes, cómo integrar todas las dimensiones en un corto plazo sin perder los objetivos de largo plazo, con una agenda internacional que por supuesto no está libre de contradicciones y que emite señales confusas o contradictorias sobre si va a mantenerse, profundizarse o retardarse el crecimiento de la economía mundial. Esta integración global pone en duda y cuestiona si aquellos conceptos sobre los círculos concéntricos y la geometría variable pueden ser un elemento conceptualmente útil para ayudar a integrar globalmente todos estos desafíos.

La gran diferencia con el pasado es la simultaneidad, la integración múltiple y sucesiva. Eso sí es un gran desafío. Nuestros equipos de formulación de políticas, nuestros equipos de negociación, están desbordados en estos momentos porque tienen que atacar todos estos desafíos al mismo tiempo. La "cumbre" de Miami está presente, MERCOSUR está presente para los *mercosureños*, los acuerdos bilaterales están presentes, la relación de una zona de libre comercio con NAFTA o con la Unión Europea está presente y la OMC o el GATT están presentes. Cómo atacarlos todos al mismo tiempo, ese es el gran desafío. Frente a esta poligamia de procesos de integración, a estos desafíos múltiples, tenemos que fortalecer nuestras capacidades de respuesta y creo en este sentido que tenemos unos cuantos déficit acumulados.

Haré mención a siete déficit que he ordenado con parámetros económicos o comerciales, sino más bien como déficit de capacidades de respuesta. A pesar de los grandes avances de la integración realizados en los últimos años, los desafíos son múltiples y las exigencias para la formación de nuestros cuadros tanto privados como públicos son de gran importancia. A la gran pregunta ¿qué formación para qué integración o qué capacidades para qué integración?, se aplica lo que podríamos llamar déficit de direccionalidad que tiene que ver con los objetivos estratégicos de nuestros países. ¿Qué es realmente lo que queremos?. La brecha entre objetivos declarados y objetivos realizables o realmente buscados, o cómo podemos articular esa poligamia o esas dobles o triples lealtades en las que estamos inmersos, qué es lo que vamos a priorizar, la zona de libre comercio con el vecino o una unión aduanera con los otros cuatro o cinco, o vamos a articularnos en una zona de libre comercio con el NAFTA o con otros regímenes.

El segundo déficit que podría llamarse déficit de gestión tiene por lo menos tres niveles. El primero de ellos es el déficit de gestión nacional, cómo preparamos la posición negociadora en un proceso de integración que se diferencia de cualquier otro proceso de negociación internacional porque es un continuum. La construcción de una posición negociadora y la formulación de una política pública para la integración se construye a través del tiempo y no es un momento puntual. La relación entre costos y beneficios de la negociación es de otra índole y no hay juego de suma cero porque la semana próxima los negociadores tendrán que volver a negociar. Esto hace que la coordinación entre la administración pública central, las Cancillerías, los ministerios de Relaciones Exteriores que normalmente coordinan la posición negociadora, por una parte, y, los ministerios de Economía, Industria, Hacienda, Bancos Centrales y los estados o las provincias y los municipios, por la otra, para la preparación de la posición negociadora sea cada vez más compleja y más difícil. Tenemos un profundo déficit de gestión de cómo preparar esta posición negociadora y más aún cuando articulamos el aparato del Estado con el conjunto de la sociedad civil, las confederaciones empresariales, las Cámaras de Comercio, los sindicatos, las organizaciones sociales. Se plantea entonces cómo articular todos estos actores y segmentos de la administración para lograr una posición negociadora, que tenga en cuenta todas las demandas.

También tenemos un profundo déficit de gestión a nivel intra-proceso. Muy poco tiempo después de concluida la reunión de Ouro Preto, el MERCOSUR no tiene un procedimiento de gestión que pueda articular todas las dificultades de negociación que implica una unión aduanera aún imperfecta y el desarrollo de una política comercial común. La Comisión de Comercio, que además de un tribunal de primera instancia es una ventanilla para escuchar quejas, está demostrando algunas dificultades para afrontar todos los niveles de gestión del proceso.

Lo mismo está ocurriendo en el Pacto Andino que en este momento está reconsiderando todo su proceso de gestión del proceso. El nivel de interdependencia ha aumentado y los nuevos desafíos hacen que las instituciones o bien el sistema que se dispone actualmente no estén adaptados a las nuevas necesidades. Los viceministros de los países miembros están desarrollando un nuevo diseño institucional y de gestión para el Pacto Andino, apto para afrontar los nuevos y múltiples desafíos.

También tenemos un tercer nivel del déficit de gestión que puede llamarse déficit de gestión inter-procesos. Cómo vamos a gestionar, cómo vamos hacer converger, cómo vamos a hacer compatibles el Pacto Andino, el MERCOSUR, el Grupo de los Tres, y más de 30 acuerdos bilaterales de libre comercio y de integración fronteriza.

El déficit democrático y social, es el cuarto de los déficit. Es verdad que todavía no se habla de déficit democrático de la integración en América Latina, pero tampoco se habló de ello en Europa y la crisis posterior a la aprobación del Tratado de Maastricht evidenció que 40 años de evolución y desarrollo de un modelo de integración podían verse destruidos porque la ciudadanía no se sentía partícipe de este proceso de integración. Si la sociedad no se siente partícipe, hay un déficit democrático potencial que hasta ahora no ha provocado bloqueos en el proceso de integración, pero que puede provocarlo en cualquier momento y que hay que atender. El déficit social que se acumula al déficit social histórico, al déficit de la "década perdida", al déficit social de las políticas de ajuste y también al déficit social provocado por el mismo proceso de integración, dado que la integración tiene muchos beneficios pero tiene también muchos costos sociales. Sabemos hoy que una medida económica tomada por un país tiene efectos sociales inmediatos sobre el mercado laboral de otro, cuando éstos participan en un mismo proceso de integración regional, ya lo hemos visto en estos últimos días las discusiones en el Pacto Andino y también en el MERCOSUR sobre medidas que afectan directamente al mercado laboral y ustedes saben muy bien la alta sensibilidad que tiene el tema del desempleo en nuestras sociedades.

Pasaría al quinto déficit, el llamado déficit de capacidades jurídico-institucionales, que se diferencia del déficit de gestión, porque uno puede atacar el déficit de gestión de procesos sin ponerse a discutir políticamente si necesitamos instituciones intergubernamentales o supranacionales. Uno puede atacar el tema de cómo gestionar el proceso y relegar la discusión de las instituciones, pero no es posible dejar de abordar cuanto antes el déficit de capacidades jurídicas. Existe un profundo rechazo a crear nuevas instituciones, los antecedentes son malos en nuestra región: creamos las instituciones, las hacemos nacer, las desarrollamos, mueren, pero nadie se atreve a enterrarlas y la verdad es que hay muchas que habría que enterrar definitivamente. Podríamos crear otras instituciones, nuevas, de tipo flexible, tipo "*task force*", que ellas sí podrían nacer, desarrollarse y desaparecer cuando cumplan los objetivos para los que han sido creadas. El déficit de capacidad jurídica está en la relación que hay entre lo pactado y lo que debemos cumplir. Creo que en las últimas décadas nos hemos dado cuenta que ahora tiene que haber una relación íntima entre lo que pactamos, lo que negociamos y lo que cumplimos. La agenda de la integración incide recurrentemente en la filosofía de tirar el balón hacia adelante; sin embargo, hoy como la agenda es muy perentoria, muy precisa, a veces tenemos grandes dificultades en cumplir lo pactado y para ello precisamos capacidades jurídicas para cumplir cabalmente lo pactado y que el conjunto de la sociedad y de la administración se dé cuenta que sí se va a cumplir con lo comprometido.

El sexto déficit es el de seguimiento y monitoreo, que realmente existe tanto en el Pacto Andino como en el MERCOSUR, los dos acuerdos subregionales más activos en la región. En ambos no se ha realizado un seguimiento y un monitoreo sistemático del proceso, no hay una memoria histórica del proceso negociador en el MERCOSUR. La Secretaría Administrativa todavía no cumplía esa función hace unos años en el nacimiento del Tratado de Asunción y tampoco la realizó sistemáticamente la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). La JUNAC tiene una estructura institucionalizada en que logró una política de seguimiento y monitoreo mucho más sistematizada que la que pudo haber desarrollado la Secretaría Administrativa del MERCOSUR que solamente a partir de Ouro Preto se ha consolidado como una Secretaría Permanente, como una Secretaría del MERCOSUR en ese sentido. Pero creo que tenemos que atacar ese déficit de seguimiento y monitoreo, tenemos que saber la historia de las negociaciones para no cometer los errores y que esto tiene que ser no solamente regional. Las cancillerías tienen que estructurar un sistema de seguimiento y monitoreo y también instituciones privadas.

Si queremos construir una posición negociadora rápida, efectiva, eficiente, que no sea después un boomerang que redunde en que lo que negociamos no sea aplicado por los sectores económicos, el déficit de información lo tenemos que atacar y no solamente a través de las articulaciones entre las agencias centrales del Estado central, sino de esa articulación con provincias, con los municipios, y de la sociedad en su conjunto a través de un canal de comunicación rápido. Déficit de información entonces es abrirse, ser transparentes, creo que es fundamental para consolidar un proceso de integración.

Paso al último déficit que es el que nos reúne aquí para trabajar en esta semana, que es el déficit de formación, que está íntimamente relacionado a todos los otros déficit, sobre todo al de direccionalidad, porque como mencioné anteriormente, si no hay claridad de direccionalidad estratégica no vamos a poder abordar cuál es el déficit de formación que tenemos. Partir antes de decidirnos dónde queremos ir es complejo, y más aún cuando hay una insuficiente profesionalización acumulada en casi todos nuestros cuadros políticos, privados y públicos.

Cómo se pueden articular los siete niveles de ambición de la integración que van desde una zona de libre comercio hasta una unión política, de esa relación entre lo que es un proceso de profundización y ampliación y cuáles son los ritmos de formación que nos vamos a fijar son esenciales.

Pasaría entonces a enumerar los siete niveles de ambición de la integración, subrayando con anterioridad que no es lo mismo para el sector privado, para la administración pública, para la sociedad civil en su conjunto prepararse para una zona de libre comercio que para una unión aduanera, un mercado común, un mercado único, y menos aún si el objetivo de nuestra integración, el objetivo estratégico es lograr una unión económica y monetaria, o sobre todo si queremos realmente una unión política. Estos siete niveles de ambición de integración no son perfectos ni exactos ya que en la realidad se presentan combinados. El MERCOSUR se está ubicando entre el primero y el segundo, aunque la decisión política es del nivel tres, que es un mercado común. Probablemente, la agenda no se pueda cumplir como estaba predeterminada pero si el objetivo es un mercado común hay que prepararse para ello, y uno de los elementos esenciales para prepararse para ese desafío es la formación. Las siete respuestas que mencioné, por supuesto, no corresponden para nada a los siete niveles de ambición. Si queremos realmente un mercado común es probable que tendremos que profundizar alguna de estas siete dimensiones y otras atenuarlas o si queremos realmente un mercado común vamos a tener que desarrollar alguna de las otras formas de integración.

Estas son siete maneras, pero puede que el viernes lleguemos a 20, o que concluyamos que de estas siete habrá que profundizar tres o cuatro o coordinar por lo menos algunas de ellas. Lo importante de estas siete respuestas de formación para siete niveles de ambición es que nos pueden permitir una articulación entre las capacidades de respuesta que necesitan nuestros gobiernos, el sector privado, y la administración pública, y los niveles de ambición planificados y programados. Desde las Academias Diplomáticas, los Institutos Nacionales de Administración Públicas, las redes de universidades y escuelas de negocios, y de otras instituciones de formación tendremos que coordinarnos para compatibilizar y aprovechar los escasos recursos disponibles y afrontar ese déficit de capacidades de respuesta.

La primera respuesta puede estar dada por la incorporación de la dimensión integración en los tres niveles educativos. Esta está relacionada con la formación de formadores y la incorporación de la dimensión integración en los tres niveles de educación, el primario, el secundario y el universitario, cómo integrar la dimensión de la integración a nuestras currícula.

En segundo lugar, es una respuesta de tipo posgraduado, es decir potenciar la creación de maestrías o diplomas en integración regional. No es un máster de derecho de la integración que es sólo una dimensión de la integración, ni otro basado exclusivamente en los problemas comerciales y económicos. Considero necesario abordarlo y desde una perspectiva multidisciplinaria.

El tercer nivel propuesto podría ser el foro de intercambio de experiencias e ideas, el CEFIR lo ha iniciado y es uno de sus objetivos centrales. Intercambiar ideas y experiencias y lograr un valor agregado a este intercambio.

En cuarto lugar, haría mención al intercambio de profesores, alumnos, funcionarios, trabajadores, esto hace al mutuo conocimiento de nuestras sociedades, cómo piensa, cómo actúa el otro. Esto es esencial para avanzar en el proceso de integración. También íntimamente articulado a ésta última está mutuo reconocimiento y equivalencia de diplomas porque no va a poder realizarse intercambio de profesores, de alumnos, de funcionarios si no hay una armonización o equivalencia o mutuo reconocimiento de diplomas.

El quinto sería el nivel de respuesta que estaría relacionado con la sensibilización, la educación, la información, los conocimientos culturales mutuos y la cuestión de los idiomas.

El sexto, que se puede considerar para un nivel muy alto de ambición es la formación común, posiblemente vamos a precisar en un futuro muy próximo de una formación común de altos funcionarios o de cuadros, si el ritmo de integración lo requiere. Probablemente si queremos llegar a una unión aduanera no vamos a necesitar formar funcionarios comunes si queremos pensar en niveles más ambiciosos es probable que tengamos que pensar en formación común o en alguna instancia de formación común de nuestros funcionarios.

El séptimo y último, que es uno de los puntos centrales que nos reúne aquí, es la cooperación en red, es decir cómo nuestros escasos recursos y nuestros programas de formación aún imperfectos pueden articularse con otros programas para lograr un valor agregado distinto y poder afrontar déficit de capacidades muy importantes que tenemos en la región. Esto creo que es central, la cooperación en red. Sólo todos nosotros, universidades, INAPs, academias diplomáticas, articulados, coordinados, y trabajando conjuntamente podremos afrontar esos déficit de formación en crecimiento constante. Muchas gracias.

LOS ACTORES INSTITUCIONALES DE LA FORMACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS FRENTE A LA INTEGRACION REGIONAL

Nicolas DUBOIS

Lecturer; Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP); Maastricht, HOLANDA.

Los actores institucionales de la formación de los funcionarios públicos en Europa son numerosos. Las sesiones siguientes permitirán analizar detenidamente sus acciones respecto a la formación de los funcionarios públicos para la integración regional.

El propósito que aquí nos ocupa es hacer un relevamiento de la organización institucional de la formación de los funcionarios públicos en Europa. Con esta finalidad, distinguiremos los sistemas de formación a nivel nacional y regional, así como también las organizaciones supranacionales o intergubernamentales, a fin de resaltar las complementariedades y sinergias posibles o existentes entre ellas.

1. NIVEL NACIONAL

Cada país de la Unión Europea (UE) posee su propia Escuela o Centro de formación para funcionarios públicos.

En **Bélgica**, la formación de los funcionarios públicos es competencia de la *Direction Générale de la Selection et de la Formation (DGSF)*. No se trata, por lo tanto, de una escuela propiamente dicha. La DGSF tiene por objetivo promover la aplicación de métodos adecuados en materia de selección con miras a la formación, promover la capacitación y perfeccionamiento de los agentes, crear un centro de estudios y de documentación basado en las estructuras y prácticas administrativas, y, por último, promover la correcta designación de los agentes. La DGSF forma parte del Ministerio de Interior y de la Función Pública. Los principales ministerios cuentan con escuelas especializadas como es el caso del Ministerio de Finanzas. Otras escuelas están en vías de creación en el marco de la federalización del Estado belga. La DGSF no organiza cursos de formación de larga duración. Por el contrario, la formación inicial de los altos cargos se hace a partir de un enfoque alternativo, a razón de una jornada por semana durante un período de varios meses. Asimismo, organiza cursos de formación permanentes de corta duración a iniciativa de los diferentes Ministerios.

En **Dinamarca**, la Escuela Danesa de Administración Pública depende del Ministerio de Finanzas. Desde 1982 se ha visto transformada en una organización autónoma. Su acción es completada por la Escuela Municipal Danesa, encargada de la formación inicial y obligatoria de los agentes de las municipalidades. La Escuela Danesa de Administración está compuesta por una decena de educadores a tiempo completo y por unos 50 formadores circunstanciales provenientes de la función pública.

En **Alemania**, hay que diferenciar la formación de los funcionarios a nivel nacional, que es competencia de la *Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung*, de la formación de funcionarios de los *Länder* (Estados regionales). En este nivel de organización corresponde marcar otra diferencia entre la capacitación ofrecida a los empleados, competencia de los colegios profesionales de la administración pública, y la correspondiente a altos cargos que tiene lugar en la Academia de Speyer. La *Führungsakademie* del Estado de Baden-Wurtemberg situada en Karlsruhe, francamente abierta a la cooperación europea, juega un importante y singular rol.

Grecia está dotada de un sistema bastante complejo, compuesto de un Centro Nacional de Administración Pública (CNAP) que comprende la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), el Instituto de Formación Permanente (IFP) y el Instituto de Formación Administrativa Introdutoria (IFAI). El CNAP tiene por cometido asegurar a la educación, la formación profesional y continua del personal de las administraciones centrales y también de las administraciones locales griegas. El CNAP recurre frecuentemente a educadores de diversas universidades griegas y también a participantes venidos de otros países de la UE.

España posee, a nivel central, el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) y también el Instituto de Estudios Fiscales, una Academia Diplomática y además un centro de formación para la función pública hospitalaria. Esta red de Escuelas se ve fortalecida por la existencia de centros de formación con un cometido regional: Escuelas de Andalucía, de Valencia, de Cataluña, de Galicia, de Castilla, de Asturias y del País Vasco.

La *Ecole Nationale de Administration* (ENA) fue creada en **Francia** en 1945 con miras a unificar la contratación de los altos cargos públicos y de democratizar el acceso a esa importante función pública. Se trata entonces de un sistema de selección y al mismo tiempo de contratación y de formación. El ENA depende directamente de la Oficina del Primer Ministro y no de un Ministerio en particular. Desde 1970, este dispositivo de formación es complementado por los Institutos Regionales de Administración (IRA) de Lille, de Lyon, de Nantes, de Metz y de Bastia. A iniciativa de Edith Cresson, cuando ella ejerció el cargo de Primer Ministro, una parte del ENA fue trasladada a Estrasburgo con el fin de fortalecer su dimensión europea.

En **Irlanda**, el *Civil Service Training Centre* (CSTC) es una entidad del Ministerio de Finanzas, similar al Instituto de Administración Pública (IPA). El CSTC es un organismo unificador de las modalidades de formación propuestas por los diferentes ministerios y se encarga de la capacitación de los altos funcionarios de la función pública central, mientras que el IPA se concentra en la capacitación de los funcionarios y agentes de las administraciones locales.

En **Italia**, la formación de los funcionarios es básicamente competencia de la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* (SSPA), ella misma bajo la tutela de la Presidencia del Consejo de Ministros. Algunos Ministerios importantes han creado sus propias Escuelas (Finanzas, Interior, Relaciones Exteriores, etc).

En **Luxemburgo**, el Instituto de Formación Administrativa (IFA) fue establecido por el sindicato de la función pública en 1983. Se encarga de la formación inicial y continua de los funcionarios.

En los **Países Bajos**, el *Rijks Opleidingssinstituut* (ROI) fue privatizado en 1993. Numerosas Escuelas, administradas ya sea por vía privada como por las Universidades, atienden a la formación de los funcionarios públicos. La más prestigiosa de todas ellas es la *Netherlands School of Government*.

Portugal se ha dotado del *Instituto Nacional de Administração* (INA) que depende de la oficina del Primer Ministro, pero goza de una importante autonomía administrativa, financiera y pedagógica. Mientras el INA se encarga de la formación de los funcionarios centrales, la formación de los funcionarios de las colectividades territoriales es competencia del CEFA: *Centro de Estudos de Formação Autárquica*.

En el **Reino Unido**, el *Civil Service College* (CSC) es una agencia gubernamental desde 1989, que por ende compete con otros centros de formación, ya sean centros de formación ministeriales o centros de formación del sector privado. Los centros "competidores" del CSC son principalmente la *London School of Economics*, el *Management College* y el *British Institute of Public Administration*.

En **Austria**, la formación de los funcionarios del gobierno es exclusivamente competencia de la *Verwaltungsakademie des Bundes*.

Vemos entonces que los sistemas nacionales de formación de los funcionarios varían notoriamente de un Estado Miembro a otro. Algunas características comunes merecen nuestra atención.

En primer lugar, cada Estado miembro posee una Escuela central de Administración o un servicio similar. En casi todos los países, estos dispositivos se ven fortalecidos por la capacidad, institucionalizada o no, de formación especializada a nivel ministerial destinada a la formación técnica de los agentes. Por ejemplo, los Ministerios de Correos y Telecomunicaciones han desarrollado centros de formación que capacitan a los agentes en los aspectos técnicos de las profesiones ejercidas en dichos ministerios. Lo mismo ocurre con la mayoría de los Ministerios, a tal punto que establecer una lista exhaustiva de los centros ministeriales de formación sería casi imposible. Finalmente, los países más grandes completan esos dispositivos institucionales de formación a través de la creación, a menudo reciente, de Escuelas regionales de Administración.

Esa abundancia de organizaciones no hace fácil ni la comparación de los sistemas de formación de los funcionarios, sea inicial o permanente, ni facilita la identificación de los programas específicamente europeos, propuestos por esas diferentes instituciones, tanto a nivel central como a nivel de las regiones y de los ministerios.

2. NIVEL EUROPEO

Es importante distinguir aquí lo que corresponde al campo de la formación continua de los funcionarios de lo que es del dominio de la educación europea y de la investigación. Ciertas instituciones europeas merecen sin embargo ser mencionadas aquí, aunque no se consagren a formar funcionarios.

El Colegio de Europa fue creado en 1949 al término de la reunión "cumbre" de la Haya. La finalidad del mismo es ayudar a la educación de jóvenes ciudadanos europeos, en un contexto pluricultural y multidisciplinario. Cada promoción da la bienvenida a 250 estudiantes cada año. Su nivel de ingreso corresponde a cuatro años de estudios universitarios. Los estudios en el Colegio de Europa están tradicionalmente divididos en base a tres prioridades: economía, derecho comunitario y administración pública. Desde hace algunos años se añadió otra prioridad: la administración de los recursos humanos. Los cursos se imparten en inglés y/o francés que son las dos lenguas oficiales del Colegio.

El Colegio de Europa no funciona como una Universidad tradicional, es decir, carece de un cuerpo de profesores estable. Cada una de las prioridades está bajo la responsabilidad de personalidades reconocidas en el área respectiva de especialización. Los educadores son seleccionados siguiendo criterios estrictos que surgen con frecuencia ya sea de la práctica (altos funcionarios de los institutos europeos), como de los sistemas universitarios de los Estados miembros. Cada profesor es responsable de un curso, con un promedio de 30 horas por año, lo cual no exige su residencia en Brujas. Este sistema permite variar de un año a otro el cuerpo de profesores de la institución.

El año académico está dividido en dos partes, De setiembre a diciembre, el período del tronco común permite a los estudiantes de cada área seguir tres o cuatro cursos obligatorios. Los mismos son evaluados en un examen a fines de diciembre. A partir de enero, sólo continúan los cursos optativos. Cada alumno debe hacer su opción en función de las áreas de su interés. Determinadas opciones son "multidisciplinarias", es decir accesibles a todos los estudiantes, sea cual sea su área de especialización. Otras opciones están reservadas a los alumnos de un área en particular, De esta forma, se puede decir que no hay dos diplomas equivalentes en Brujas! Además de los exámenes finales del mes de mayo, los estudiantes deben redactar y presentar una monografía de fin de curso.

Los estudiantes de Brujas son seleccionados en toda Europa, y, en ocasiones, fuera de ella. Esta formación de un año hace necesario vivir en Brujas. Esta vida es organizada en forma original y puede incluso considerarse como un elemento más de aprendizaje. El Colegio dispone de residencias repartidas en el centro histórico de la ciudad. Desde su llegada a Brujas, el estudiante saca a suerte el nombre de una residencia y un número de pieza. De esta forma, las residencias, que albergan entre 30 y 100 estudiantes, se transforman en un "*melting pot*" de culturas, de lenguas y de especialidades (derecho, economía, administración, recursos humanos). Este aspecto, tan marginal aparentemente, es, sin embargo, el pilar fundamental que une a los ex-alumnos del Colegio.

Un cambio evolutivo reciente del Colegio merece ser mencionado. Se trata de la creación en Natolin (Polonia) de una filial del Colegio de Europa que permite la creación de pasarelas entre los estudiantes de Europa central y oriental y sus pares de los países de la UE.

No todos los egresados del Colegio de Europa ingresan en la función pública en sus países ni se convierten en funcionarios europeos. Las estadísticas de la asociación de ex-alumnos del mismo lo señalan y no es para menos ya que es esta formación la que abre numerosas vías de acceso a diferentes carreras europeas, ya sea en despachos jurídicos de Bruselas, en grupos de presión, en organismos sectoriales, etc.

El Colegio de Europa no es un "ENA europeo". No se trata de un sistema de contratación y formación de futuros altos funcionarios de la función pública europea. El Colegio no se interesa estructuralmente por el futuro profesional de sus egresados. Algunos de ellos sí obtienen contratos de ayudantes y otros contratos de prestación de servicios para la Comisión Europea: traducción y codificación de textos en Brujas, trabajos sobre los bancos de datos internos de la Comisión (ECI: Informaciones secretas de la Comunidad Europea de la Energía Atómica-EURATOM-; ACTU; Base de datos jurídicos de la CE -CELEX; etc.)

El Colegio de Europa no es pues un centro de formación permanente de funcionarios públicos para los problemas relacionados con la integración regional. Sin embargo, la Comisión Europea solicita la ayuda de los servicios del Colegio para organizar parte de la formación inicial de sus nuevos funcionarios.

Por su parte, **el Instituto Universitario Europeo (IUE) de Florencia** es un instituto internacional de formación terciaria y de investigación. Si bien la idea de su creación data de la conferencia de Messine (1955), la decisión de ponerlo en funcionamiento fue tomada en la Conferencia europea de La Haya en 1969, proceso que culminó con la firma de un convenio de gobierno a gobierno en 1972. El IUE es pues, junto al Colegio de Brujas y el Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht, el único centro intergubernamental en el mejor sentido del término.

Este convenio estipula el rol del IUE: desarrollo de la vida intelectual en Europa y contribución al patrimonio cultural y científico de Europa. Se advierte que las acciones del IUE están un poco alejadas de lo que nos

interesa aquí. Sin embargo, el IUE de Florencia no puede pasar desapercibido. En efecto, la calidad de sus programas de investigación y de enseñanza son uno de los pilares de la educación y de la formación en Europa. El Instituto ofrece una formación científica y de investigación de alto nivel en disciplinas tales como historia y civilización, economía, derecho y ciencias políticas y sociales a nivel europeo.

EL IUE acoge cada año a 130 investigadores con nivel de doctorado por un plazo de tres años y a una veintena de becarios post-doctorados (becas Jean Monnet).

El cuerpo docente está integrado por unos 50 profesores provenientes de diferentes Universidades de la UE. Estos profesores son responsables de la organización semanal de seminarios de investigación a los que concurren los estudiantes investigadores del Instituto.

Los requisitos de ingreso para los nuevos estudiantes son: poseer un diploma de finalización de segundo ciclo (cuatro años de estudios universitarios validados), aunque estos requisitos no son los mismos para todos los países de la UE. Los candidatos deben presentar un tema de investigación, el cual es incluido en el programa del Instituto. Una primera fase de selección se hace en base a candidaturas, luego los candidatos son convocados a una entrevista y luego pasan un examen de admisión para comprobar su dominio de las lenguas de trabajo del Instituto.

El desarrollo de los trabajos de investigación, y fundamentalmente su seguimiento por un tutor, es bastante común en los centros de investigación y de estudios doctorales.

El IUE pone numerosos medios a disposición de los investigadores: acceso a archivos históricos de las Comunidades Europeas, una biblioteca que agrupa 500.000 volúmenes y 3.000 revistas científicas, centro de lenguas y, por último, un centro informático.

En tercer lugar, **el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP)** tiene como cometido propio la formación de funcionarios de los Estados miembros en cuestiones comunitarias.

Fue creado en 1981 al finalizar la primer reunión "cumbre" en Maastricht, bajo la forma de una fundación sin fines de lucro de derecho neerlandés. El IEAP está financiado por las subvenciones de los Estados miembros, el presupuesto comunitario, y los beneficios de las actividades (60%), lo que totaliza un presupuesto anual aproximado de 8.000.000 de ECUs. El IEAP está regido por un **Consejo de Administración** compuesto de un representante por cada Estado miembro (proveniente del respectivo ministerio responsable de la función pública) y por un representante de la Comisión Europea. Desempeña una función de control y de gestión estratégica del IEAP.

El IEAP está también regido por un **Consejo Científico** integrado por un representante de cada Estado miembro (proveniente de la respectiva Escuela Nacional de Administración o de universidades, etc) y por un representante de la Comisión Europea (Dirección General IX). Desempeña un rol de consejera en materia de orientación de programas y de contenidos.

El IEAP dispone además de una red de personas influyentes en las funciones públicas nacionales. Ellas sirven de nexo en ambas direcciones, por un lado, entre las Administraciones y el IEAP a fin de detectar necesidades de formación, y por el otro, promover la participación de los funcionarios interesados.

Además de los distintos componentes clásicos de una organización -la Dirección, los servicios contables y financieros, el servicio de administración de personal, los servicios internos, etc., el IEAP cuenta con un centro de documentación que agrupa 19.000 obras y 200 periódicos. Este centro de documentación es también un "Centro de Documentación Europea" de la UE y biblioteca depositaria del Consejo de Europa. Los servicios de la biblioteca están conectados a los principales bancos de datos europeos tales como el SCAD (Sistema Comunitario de acceso a la documentación), el CELEX, etc.

El IEAP está organizado en torno a cuatro unidades especializadas: Instituciones comunitarias e integración política; gestión pública europea; políticas comunitarias y Mercado Interior y sistemas jurídicos comunitarios, estando esta última unidad geográficamente localizada en Luxemburgo bajo el nombre de *Centro Europeo de la magistratura y de profesiones jurídicas*.

El IEAP presenta una particularidad importante y es la presencia de un cuerpo de profesores permanente, pluricultural y multidisciplinario, cuyo número alcanza las 45 personas. Este cuerpo docente es contratado directamente por el IEAP o bien destinado allí por las funciones públicas nacionales. El personal administrativo es, en términos generales, contratado localmente.

El volumen de personal es limitado pero el funcionamiento de las actividades del IEAP reposa en un recurso intensivo a participantes puntuales, profesionales de las instituciones europeas, administraciones nacionales, y Universidades. Esta red de profesionales es una de los mayores activos de la organización.

El IEAP cumple tres funciones ligadas a la preparación de los funcionarios y de los funcionarios públicos para la integración regional:

- a. **La investigación**, sea básica o aplicada, es una contribución esencial a las actividades de formación. Ellas tratan de políticas comunes, funcionamiento de las administraciones supranacionales, nacionales, el impacto de la construcción europea en las administraciones nacionales, etc. y también en los instrumentos de formación a poner en práctica en función de los objetivos de formación, de destinatarios específicos, etc. El IEAP publica los resultados de estas actividades de investigación.
- b. **La formación** que es el cometido fundamental del IEAP. Nuestras actividades de formación agrupan alrededor de 5.000 participantes por año, o sea 14.000 jornadas participativas, es decir 250 seminarios por año. Nuestras actividades de formación incorporan dos dimensiones básicas: la interdisciplinariedad y la interculturalidad. Ellas tienen por objetivo permitir la transferencia de **saberes** (¿cómo funciona Europa?, ¿cómo funcionan las funciones públicas nacionales? ¿cuáles son los medios de cooperación entre administraciones?, etc.); de un **saber-hacer** (preparación de los concursos comunitarios, técnicas de negociación, etc.); y de **capacidades transversales** vehiculizadas por el carácter multinacional de los pasantes.
- c. **El asesoramiento en gestión pública para las organizaciones comunitarias** (Centro Europeo de Formación Profesional -CEDEFOP-, programa de modernización de la Comisión, política de formación del Parlamento europeo, etc); para las **funciones públicas** nacionales (coordinación, integración de la dimensión europea, preparación para la integración de los nuevos Estados miembros, modernización, Escuelas para funcionarios, etc); o para **países extracomunitarios** (creación de la Academia Chipriota de Administración, etc.).

Por último, desde hace algunos años, nuevos centros europeos han sido creados. Una distinción importante debe ser hecha aquí:

- **Los centros** complementarios a los ya existente y que acabamos de presentar, es decir de vocación "generalista". Una muestra evidente de ello es el Centro de Estudios Europeos (CEE) de Estrasburgo (Francia). Se trata de una iniciativa del Gobierno francés, creada en marzo de 1995 bajo la forma de un *Agrupamiento Europeo de Intereses Públicos*, y dirigido por M. Druésne. El CEE se caracteriza, prioritariamente, por formar a los funcionarios franceses en cuestiones europeas. Esta función podrá ampliarse con la llegada de pasantes originarios de otras funciones públicas europeas.
- **Los centros especializados** tales como el *Europäische Recht Akademie* (ERA), especializado en la formación en Derecho comunitario, pero para el cual no existen limitaciones respecto al público destinatario.

Algunas lecciones pueden extraerse de lo expuesto anteriormente, a propósito de la dimensión institucional de las distintas modalidades de formación de los funcionarios públicos europeos.

En primer lugar, hay que destacar la dificultad en comparar sistemas de formación de funciones públicas en Europa. Todos ellos están en efecto ligados a los distintos sistemas estatutarios de los funcionarios. En otras palabras. no se puede analizar y comprender el modo de funcionamiento y el sistema de formación de los agentes públicos alemanes sin conocer a fondo previamente los diferentes tipos de empleo y la gestión de las carreras en la función pública alemana. No se puede comprender el sistema de formación holandés si no se tiene en cuenta que esa función pública es una función pública de empleo y no de carrera, etc. Estos matices importantes tienen también una incidencia considerable en las diferentes formas de financiación de las formaciones, comprendidas las europeas, y por lo tanto en la amplitud de los programas propuestos, en las metodologías puestas en práctica, etc.

Otra lección a no olvidar es sin duda la explosión de ofertas en materia de formación en Europa. Si bien durante años la dimensión europea de la formación de funcionarios públicos se mantuvo limitada, se puede decir que hoy por hoy cada centro nacional, regional o local, ya sea de carácter general o especializado, propone su modalidad de formación, teniendo por objeto una iniciación en temas europeos. Esta toma de conciencia de la dimensión europea se lleva a cabo de acuerdo a dinámicas pedagógicas muy diferentes de una institución a otra. Esta explosión no es en sí un aspecto negativo, sino que, por el contrario, es la demostración de un dinamismo que sería conveniente capitalizar. Esta capitalización podría tomar diversas formas, tales como la especialización de los centros a fin de evitar duplicaciones inútiles, la puesta en práctica de módulos de formación comunes, el intercambio de experiencias, la movilidad de los pasantes y de los formadores, etc.

La tercer lección de esta proliferación de formaciones europeas, incluso a nivel local, es que se hace con efecto multiplicador sobre los actores locales de la educación y de la formación, fundamentalmente las universidades, que disponen de especialistas, en particular, en las áreas del derecho comunitario y de economía.

La cuarta lección de esta evolución reciente es que la oferta de formación europea destinada a los funcionarios públicos es aún cuantitativamente insuficiente en relación a la demanda de las funciones públicas, y a la vez también, en relación a sus necesidades. La constatación de esta insuficiencia tiene como respuesta institucional el surgimiento de nuevos centros de formación tales como el IEAP de Maastricht en 1981 o el Centro de Estudios Europeos de Estrasburgo en 1995.

Y para terminar, la última lección se refiere a los contenidos de esas formaciones, cuando se constata que ellas se concentran, con frecuencia, en la dimensión "bruselense" de la construcción europea, dejando a menudo de lado el estudio comparado de los sistemas administrativos nacionales. Esta constatación sobre el terreno trae aparejadas algunas reflexiones sobre una puesta en red potencial de estos centros de formación, con sinergias a invertir y a poner en práctica entre los centros de formación.

Para concluir provisoriamente, es conveniente mencionar un cierto número de aspectos que se consideran cruciales para una reflexión sobre el futuro de la formación europea de los funcionarios públicos.

- Pese a la densidad de centros de formación de funcionarios, ya sea a nivel de la formación general o especializada, como nacional o regional, sólo marginalmente ello ha abocado a la creación de verdaderas **"redes operativas"**, de tal manera que el entramado de las competencias y de las experiencias en materia de formación se mantenga en estado embrionario.
- Los centros de formación de funcionarios en Europa funcionan tradicionalmente en base a sus propios viveros de formadores participantes, ya sean salidos de las Universidades como de las Administraciones. Si bien la calidad de éstos no es cuestionada, una de las características a subrayar es que **los formadores permanecen siendo, en la mayoría de los casos, ciudadanos naturales del país en el cual enseñan**. Algunas iniciativas amplían este marco apuntando a lo multicultural y merecen ser mencionadas. Son las "cátedras Jean Monnet" que permiten la movilidad de los profesores universitarios, o la iniciativa "INFO TEAM EUROPE" de la Comisión Europea que reúne, desde 1989, unos 800 conferenciantes de todos los países de la UE, así como también de países de Europa central tales como Polonia, Hungría, las Repúblicas Checa y Eslovaca, etc. Los servicios de la Comisión han seleccionado un coordinador por país encargado de identificar a los oradores del equipo de Team Europe. La red es administrada por las oficinas de representación en los Estados miembros. Y la Comisión europea pone a disposición de los organismos que buscan conferenciantes una guía con los miembros de la red, lo que permite entrar inmediatamente en contacto con la persona cualificada y disponible.
- Finalmente, el último aspecto clave para la formación de los funcionarios para la integración es el **acceso a la información**. Se constata que, una vez formados, los funcionarios vuelven a sus puestos en el seno de los cuales experimentan serias dificultades para acceder a la información de orden comunitario, de la cual podrían tener necesidad en el ejercicio de sus funciones. Este problema se hace más real en los servicios descentralizados y en las funciones públicas territoriales. Si los "EURO-INFO-CENTROS" funcionan en el seno de las Cámaras de Comercio y de Industria, en forma satisfactoria, con un público más amplio que el de las administraciones (empresas, estudiantes, investigadores, etc), algunas iniciativas prometedoras, tales como "EUROPENSIS" han sido lanzadas, pero el impacto se mantiene limitado. EUROPENSIS es un proyecto telemático que permite a los funcionarios acceder a los documentos comunitarios en línea, obtener actualizaciones de las informaciones sectoriales que les competen, crear forums especializados, etc. La generalización de herramientas telemáticas en las administraciones debería contribuir próximamente a vencer este último obstáculo y ofrecer por lo tanto a los funcionarios públicos el complemento informativo indispensable para una transposición efectiva de las adquisiciones de formación en su lugar de trabajo.

LA UNION EUROPEA Y LAS FUNCIONES PUBLICAS NACIONALES "No hay mayor riqueza que los hombres"

Alberto HASSON

Jefe de Unidad, Dirección General IX (Personal y Administración),
Comisión Europea, Bruselas, BELGICA

Aún cuando ellas no están incluidas en las competencias de la Unión Europea (UE) en los términos de los tratados, las funciones públicas nacionales constituyen hoy para la construcción europea un aspecto de gran envergadura en tres niveles:

- son en última instancia los funcionarios nacionales quienes deberán llevar a la práctica las decisiones adoptadas por el Consejo;
- por su proximidad con los ciudadanos, es a menudo a través de ellos que el gran público toma conciencia de la construcción europea;
- finalmente, son ellos quienes constituyen una parte importante de las poblaciones nacionales de los Estados miembros.

La rápida evolución de la construcción europea confronta a las funciones públicas nacionales a un desafío importante: incluir la dimensión europea en la práctica administrativa nacional, incluso local, a agentes que no habían tenido en un inicio una formación en Derecho europeo.

Agreguemos que este desafío se hace aún más arduo por el carácter multiforme de la irrupción de la cosa europea en la práctica administrativa, por ejemplo en el control europeo de las reglamentaciones nacionales en materia técnica, en la práctica del Derecho europeo de la empresa, o aún en la puesta en práctica de los fondos estructurales principalmente a partir de 1988, fecha de sus reformas.

Finalmente, la aplicación uniforme del Derecho europeo al ciudadano europeo no puede ser sólo objeto de una función pública nacional, formada de manera similar en la aplicación de ese Derecho. Con este espíritu, la implantación de los programas MATTHAEUS y KAROLUS marca una vía ambiciosa donde la formación de los hombres y la proximidad del ciudadano reemplazan a la complejidad del derecho.

1. LA FORMACION EUROPEA, UNA APUESTA POR LA MODERNIZACION DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES.

Un número de funcionarios nacionales que se acrecienta cada vez más es llamado a trabajar en el marco de las políticas de la Unión, ya sea porque se trata de la puesta en práctica hasta de una política, o porque la UE ha modificado sustancialmente las condiciones de trabajo de sus administraciones.

En materia de puesta en práctica de una política europea, pueden evocarse las modalidades de transmisión de los mercados públicos que en algunos años se han visto básicamente modificados por una serie de directivas que imponen la puesta en práctica de llamados a licitación europeos allí donde previamente hubieran sido suficientes consultas estrictamente nacionales.

Las colectividades territoriales, que durante mucho tiempo parecieron situarse en lo esencial al margen del Derecho comunitario, ven en el futuro sus condiciones de funcionamiento profundamente afectadas por su condición de integrantes de la UE. Esta influencia creciente se tradujo recientemente en la creación del Comité de Regiones.

Señalemos además que la irrupción de la acción europea aparece en todos los niveles, desde la sub-prefectura más modesta, hasta la Dirección general más importante. Dos ejemplos permiten ilustrar esta omnipresencia: la política de subsidiariedad puesta en práctica en el seno de las instituciones europeas lleva a que la elaboración y ejecución de las medidas se acerque al ciudadano. Es necesario que la cultura europea se traslade desde las naciones y los Estados hasta el ciudadano. En efecto, el Tratado de Maastricht otorga un poder jurídico al principio de subsidiariedad. El artículo 3B estipula, entre otras cosas, que "en las áreas que no dependan de su competencia exclusiva, la Comunidad no interviene, de acuerdo al principio de subsidiariedad, salvo si los objetivos de la acción encarada no pueden ser satisfactoriamente alcanzados por los Estados Miembros y pueden por lo tanto, en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción encarada, realizarse mejor a nivel comunitario."

En otros términos, sólo se puede resolver a nivel comunitario lo que no puede ser mejor decidido o administrado a nivel nacional o regional. De esta forma, los fondos estructurales son repartidos a nivel regional e incluso departamental. Al otro extremo de la cadena están los altos funcionarios de las administraciones nacionales que preparan las decisiones y las tomas de posición del Consejo de Ministros. Es así como se encuentra una Comunidad administrativa cuando se evocan directivas y reglamentos comunitarios. Son el fruto de las administraciones y no sólo el fruto de una administración comunitaria encarnada en la Comisión.

2. LAS DIFICULTADES INTRINSECAS DE LA FORMACION EN DERECHO EUROPEO

La función pública europea ofrecerá sólo una salida extremadamente marginal a los institutos de formación europeos. Esto es debido a la escasez del funcionariado de las instituciones europeas y a la voluntad política de controlar esa evolución.

De esta forma, el proceso que se observa en Francia, como es el caso de los estudiantes que han recibido una formación que los prepara para ingresar a la Escuela Nacional de Administración (ENA) pero terminan finalmente en una carrera más modesta, no puede ser transpuesto a nivel europeo. La posibilidad de aprobar un concurso general en una institución europea no puede constituir la motivación de estudio del Derecho europeo en oposición al estudio del Derecho administrativo para los concursos administrativos nacionales.

Es pues en la formación inicial y continua que la dimensión europea debe ser integrada al caudal de conocimientos de los funcionarios nacionales.

Subrayemos además la dificultad del ejercicio profesional pues la práctica del Derecho europeo es muy multiforme. Algunos funcionarios deberán trasplantar normas europeas al Derecho nacional, otros deberán garantizar su aplicación. Otros además tendrán que distribuir fondos comunitarios o intervenir en los mercados. Las tareas son tan diferentes que se necesita, para cada una de ellas, un entrenamiento específico. Contrariamente al monolitismo del *corpus* del Derecho administrativo francés, no existe un corpus de Derecho administrativo europeo. Ciertamente, muchos sub-conjuntos homogéneos pueden distinguirse: administración de los fondos estructurales, administración de la Política Agrícola Común (PAC), Derecho europeo de la Empresa, el Derecho que garantiza la libre circulación,... pero en su conjunto existen pocos elementos federadores.

3. URGENCIA DE ACCION FRENTE A LA APUESTA DEMOCRATICA

Las funciones públicas deben ser el vínculo que acerque Bruselas al ciudadano. Así, desde su origen, son los maestros y luego los profesores los que harán tomar conciencia a los ciudadanos de la dimensión europea. Existen muchos medios para contribuir al despertar de este sentimiento de pertenencia colectivo, esencialmente supranacional, incluso entre aquellos que encarnan la continuidad histórica y el poder de las naciones.

El primero de dichos medios es una acción hacia lo alto, sobre los estudiantes, que están llamados a transformarse en futuros funcionarios nacionales. Es hacia ellos que debe canalizarse una parte importante de los esfuerzos que deben permitir una armonización gradual de las funciones públicas.

La acción de la Comisión Europea con respecto a este público destinatario apunta a alcanzar un triple objetivo:

1. Estimular y desarrollar la enseñanza de materias comunitarias en las Universidades, Escuelas de Administración o Institutos de Estudios Políticos. A modo de ejemplo, desde hace algunos años, Francia se esfuerza por dar un lugar de privilegio a los cursos consagrados a la UE en el seno de las actividades de formación que preparan para acceder a las grandes carreras de la función pública: el Instituto de Estudios Políticos de París reforzó las enseñanzas comunitarias en el seno de su sección "servicio público"; el ENA pone desde hace algunos años un acento muy singular en las disciplinas comunitarias. La Ex-Primer Ministro de Francia, hoy miembro de la Comisión Europea, Edith Cresson, decidió incluso transferir la ENA a Estrasburgo para ubicarlo simbólicamente en una de las ciudades "faros" de la construcción europea. Una parte de los alumnos de la ENA efectúan por otro lado su pasantía en los servicios de la Comisión Europea.
2. El segundo objetivo consiste en promover nuevamente grandes flujos de intercambio intelectual en el seno de la Unión, mediante la prestación de ayuda a nuestros estudiantes para que efectúen una parte de sus estudios en otro país de la Comunidad. Pues si la identidad europea nace de la confrontación de las ideas, ella se ve acrecentada por la circulación de los hombres.

Es por ello que la Comunidad desarrolló el Programa ERASMUS que permite financiar y desarrollar intercambios estudiantiles entre las grandes Universidades europeas. El éxito de este programa es innegable; desde 1987, año de su lanzamiento, cerca de 200.000 estudiantes se beneficiaron de él. Tenemos la prueba de su eficacia en el desarrollo de una sensibilidad intelectual por las cuestiones comunitarias, ya que gran parte de los jóvenes laureados en los concursos de acceso a la Comisión son ex-beneficiarios del Programa ERASMUS.

La Comisión, por otra parte, acoge cada año en sus servicios a más de un millar de jóvenes diplomados que acuden a ella durante cinco meses a familiarizarse con el funcionamiento de la Administración comunitaria.

3. El tercer objetivo se inscribe, él también, en una óptica de medio plazo. Para preparar las ampliaciones futuras de la UE hacia el Este, la Comisión ha emprendido un esfuerzo para contribuir a formar futuras élites dirigentes de estos países.

La Comisión ya ha empezado a acoger a jóvenes funcionarios pasantes polacos, húngaros, checos,... con pasantías de larga duración en sus servicios. También ha desarrollado, en base al modelo del Programa ERASMUS, una amplia campaña de acogida a los estudiantes de esos países. Allí radica todo el sentido del Programa TEMPUS de intercambios universitarios con Europa del Este que ya ha permitido, en cinco años, a 40.000 jóvenes estudiantes de los países del Este venir a formarse en el seno de las Universidades de la UE.

Queremos subrayar también la responsabilidad de los funcionarios en la capacitación de los seleccionados. En efecto, de aquí en más, son los servicios técnicos-administrativos que informarán a los representantes locales sobre los márgenes de acción que consagra para ellos la dimensión europea. Además de la importancia demográfica (unos cinco millones de funcionarios o asimilados a dichos cargos en un país como Francia), las funciones públicas nacionales constituyen una poderosa fuente de opiniones que han sido probablemente poco solicitadas hasta el momento.

Sin embargo, la construcción europea, por su carácter reciente, no ha sido integrada en la formación inicial de la gran masa de administraciones públicas. Desde entonces, numerosos funcionarios europeos son formados "en el taller", a merced de los medios de comunicación y de las consultas electorales, las cuales desgraciadamente aportan su parte de polémica estéril y de falta de objetividad. Desdichadamente, no existen en el momento actual, redes de centros que reagrupen específicamente a los funcionarios (como sí existe para los jóvenes, los universitarios o las empresas con Centros Regionales de Información para la Juventud, Centros de Documentación Europeos o Euro Info-Centros) Sin embargo, llegó la hora de las restricciones presupuestarias en la mayoría de nuestros Estados Miembros. Al mismo tiempo, intensas necesidades de formación salen a la luz, tales como la formación informática y burocrática o incluso la formación lingüística. A partir de este momento, las distintas formaciones europeas entrarán a competir y deberán ser particularmente eficaces en términos del equilibrio costo-beneficios para inclinar la balanza en su favor.

No obstante, una mejor formación de los funcionarios nacionales presentaría también ventajas importantes para las administraciones nacionales. Como lo ha subrayado Erkki Likanen, actual Comisario europeo responsable de Administración y Personal, en su intervención ante la Conferencia informal de los Ministros de la Función Pública celebrada en Nancy: "...la formación de los funcionarios constituye, en efecto, la clave para llevar a cabo la modernización de nuestras administraciones", en cuyo marco la formación tenderá a tomar "cada vez más una dimensión europea".

En un informe elevado al Ministro encargado de la Función Pública sobre la adaptación de la administración francesa a Europa, Jocelyne de Clausade se lamentaba de que el reflejo comunitario aún no haya realmente penetrado en la administración francesa. De eso resultaba, según ella, que un gran número de acciones jurídicas hacían figurar a Francia, junto con Grecia e Italia, en el banco de los malos alumnos respecto a la aplicación del Derecho comunitario. De esta forma por ejemplo, los funcionarios nacionales tienen a menudo tendencia a ignorar las disposiciones del Derecho europeo de la competencia, fundamentalmente en materia de ayudas de Estado. Además, se ha constatado que diversos órganos de la administración bloquean la aplicación de las medidas de transposición de directivas, cuando Francia se había comprometido jurídicamente en Bruselas a ponerlas en vigor. Finalmente, la ignorancia del Derecho de otros Estados miembros ha podido conducir a ciertas administraciones nacionales a redactar textos reglamentarios demasiado heterogéneos, complicando en lo sucesivo todo acercamiento de las legislaciones.

4. LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y LA LIBRE CIRCULACION

Recordemos la importancia económica y social del sector público en la UE: se estima en 25 millones el número de personas que son empleadas por él, es decir un 15% del total de la población activa, en áreas tales como asistencia y salud pública, transportes, agua y energía, correos y telecomunicaciones, ciencia y educación, finanzas, protección del medio ambiente, policía y justicia y administración.

Por cierto, todos los empleados de esos servicios no son siempre funcionarios públicos pero, en el marco de los esfuerzos desplegados para promover la libre circulación de los trabajadores, la Comisión ha tomado, desde 1988, medidas sistemáticas que apuntan a garantizar su libre circulación y a eliminar las limitaciones fundadas en la nacionalidad que, en los diferentes Estados miembros, impiden a los trabajadores de otros Estados miembros acceder al empleo en determinados sectores de la administración pública (aplicación del artículo 48.4 que estipula que las disposiciones concernientes a la libre circulación de los trabajadores no son aplicables a los empleos en la administración pública.).

Los sectores enfocados "prioritariamente" por la Comisión son los siguientes:

- organismos responsables de la administración de servicios comerciales (por ejemplo, transportes públicos, gas y electricidad, compañías aéreas y marítimas, correos y telecomunicaciones, radio y televisión);
- servicios de salud pública
- enseñanza en los establecimientos del Estado;
- la investigación con fines no militares en los establecimientos públicos.

Estos cuatro sectores han sido seleccionados teniendo en cuenta la importancia del empleo en ellos y el número de quejas recibidas por la Comisión respecto a plazas en las áreas en cuestión. Desde julio de 1990, la Comisión ha incoado procedimientos por incumplimiento, conforme al artículo 169 del Tratado CEE contra todos los Estados Miembros concernidos. La gran mayoría de ellos ha apoyado la acción de la Comisión, de manera tal que numerosos casos en litigio han sido ya resueltos. Ciertos Estados Miembros han tomado la iniciativa de modificar sus legislaciones para adecuarlas a las disposiciones comunitarias.

Globalmente, se ha producido un cambio en la opinión pública que ha permitido ajustar mucho más fácilmente las disposiciones nacionales discriminatorias a las disposiciones comunitarias en materia de libre circulación. En lo sucesivo, los agentes públicos y los funcionarios al mismo nivel que los trabajadores contemplados en Derecho común ven abrirse poco a poco la posibilidad de ir a trabajar libremente en otros Estados Miembros. Seguramente, un largo camino queda aún por recorrer y es en esa óptica que la Comisión ha tomado iniciativas, entre las cuales pueden mencionarse:

- la realización de estudios de Derecho comparado destinados a profundizar en las grandes cuestiones de principios, susceptibles de tener serias consecuencias en el ejercicio del Derecho sobre la libre circulación en el sector público;
- inventario de todas las trabas (manifiestas o veladas) que aún obstaculizan, en los distintos Estados Miembros, el ejercicio del derecho a la libre circulación en el sector público;
- redacción (y actualización regular) de manuales explicativos de Derecho comunitario aplicable, tanto para el uso individual de los ciudadanos como de los responsables de las administraciones públicas nacionales;
- prosecución y desarrollo de los programas de intercambio de funcionarios encargados de la libre circulación, en el marco del programa KAROLUS;
- mejora de la formación de formadores y de funcionarios mediante la organización, en colaboración con los Estados Miembros, de reuniones "ad hoc", coloquios y conferencias sobre los principales problemas de aplicación de la legislación comunitaria en materia de libre circulación;
- apoyo y fortalecimiento de la cooperación administrativa sectorial a todos los niveles (central, regional y local) entre autoridades nacionales responsables de la libre circulación.

5. LAS REALIZACIONES : LOS PROGRAMAS MATTHAEUS Y KAROLUS

5.1 El Programa Matthaeus

Un ejemplo muy particular merece ser desarrollado. Tal como es sabido, el 1 de enero de 1993, la UE se dotó de un mercado interior, amplio espacio en el seno del cual las mercancías, los servicios y los capitales circulan libremente. A partir de entonces, los aduaneros apostados en las fronteras interiores de la Comunidad se ven pues, por una decisión europea, privados de su razón de ser mientras que el esfuerzo de control en las fronteras externas debe ser reforzado.

Una evolución progresiva al término de la cual los fraudes son desmantelados gracias a redes y no a controles aleatorios, debía por lo tanto ser reforzada mediante un programa de formación voluntarista. Es bajo esa óptica que a instancias de la Comisión europea -y principalmente de la Ex-Comisaria Scrivener- el Programa MATTHAEUS fue puesto en práctica. Este programa que apunta a la formación profesional de los funcionarios aduaneros fue lanzado en 1991 y tiene como objetivos:

- preparar a los funcionarios de las aduanas de los Estados Miembros en las implicaciones del mercado interior con miras a la puesta en marcha de las nuevas normas del mercado comunitario en las fronteras externas de la Comunidad, y
- incrementar la toma de conciencia en los servicios aduaneros del hecho de que, en el marco del mercado interior, ello serán llamados a operar cada vez más a cargo de la Comunidad en su conjunto.

Tres ejes fueron particularmente explorados por el Programa MATTHAEUS:

- los intercambios de funcionarios de las aduanas entre las diversas administraciones nacionales;
- la organización de seminarios de formación
- la aplicación de programas comunes de formación profesional en las escuelas de aduanas de los Estados Miembros

Las primeras lecciones de estas acciones pueden ser extraídas. La filosofía del programa MATTHAEUS reposó en la idea de que para llegar a una aplicación uniforme del Derecho comunitario la Comunidad no ha seleccionado la vía reglamentaria sino la de la cooperación y la formación. Las acciones realizadas en común por la Comunidad y los Estados Miembros han modificado sensiblemente los comportamientos de los funcionarios de las aduanas y les han hecho tomar conciencia de que ellos intervendrían en adelante en el ejercicio de su misión a cuenta de la Comunidad en su conjunto.

Agreguemos que, tratándose de funcionarios a los cuales les habían correspondido misiones relativas al ejercicio de la soberanía, se imponía una relación asociativa con las administraciones nacionales. Esta asociación se mostró particularmente fructífera al definir el nivel comunitario el marco general de las acciones que garantizaban su organización y su financiación, mientras que el nivel nacional se ocupaba de seleccionar a los participantes en los intercambios e integraba a los funcionarios adscritos a estos intercambios en los servicios de acogida y les garantizaba la formación necesaria.

La intensa colaboración que se ha creado entre las administraciones ha creado hábitos de trabajo en común en áreas hasta entonces reservadas tradicionalmente a la acción individual de las administraciones nacionales.

Se puede decir hoy que existe a nivel europeo un enfoque común de los problemas de formación en las aduanas. Señalemos el hecho, particularmente significativo, de que un vademecum de la organización del conjunto de las administraciones aduaneras de la Comunidad ha sido redactado. Agreguemos que con la organización de los intercambios de los funcionarios- alumnos entre diversas escuelas nacionales de las aduanas, un aduanero de un Estado Miembro termina sintiéndose un poco en todos lados como en su casa en el conjunto de los servicios aduaneros de los Estados Miembros.

5.2 El Programa KAROLUS de intercambio de funcionarios entre las Administraciones de los Estados Miembros

A propuesta de la Comisión, el Consejo ha puesto en práctica un plan de acciones para el intercambio entre las administraciones de los Estados Miembros de funcionarios nacionales encargados de llevar a cabo la legislación comunitaria necesaria para la realización del mercado interior.

Este plan de acción, cuya duración prevista es de cinco años, ha entrado en vigor el 1 de enero de 1993 y debería englobar a 1.900 participantes en cinco años.

Este programa, bautizado KAROLUS, está destinado a favorecer el desarrollo de una política convergente de puesta en práctica del Derecho comunitario en el campo del mercado interior e impulsar la constitución de una red de contactos personales entre funcionarios de los Estados miembros implicados en la aplicación de esta legislación.

Este Programa permitirá a 1.900 funcionarios, provenientes de administraciones de los Estados miembros implicados por la realización del mercado interno, trabajar durante una duración promedio de dos meses con sus homólogos de otro Estado Miembro. Los participantes en estos intercambios gozarán de un seminario de formación que trata de políticas comunitarias y de sus objetivos, y de un seminario de fin de intercambio que les brindará la oportunidad de sacar provecho de la experiencia adquirida por otros durante los intercambios y de hacer cualquier sugerencia útil para la mejora del programa.

Este programa prorroga otras iniciativas del mismo tipo, tales como el MATTHAEUS o el programa que atañe a los funcionarios competentes en materia veterinaria.

Los sectores prioritarios son sectores en los cuales las sinergias de las administraciones nacionales pueden ser legítimamente movilizadas, porque esos sectores están dotados de reglamentaciones técnicas complejas para las cuales es importante que una aplicación homogénea sea hecha.

Citemos, a título de ejemplo, los siguientes campos: productos farmacéuticos, mercados públicos, controles de exportaciones de productos y tecnologías de doble uso, evaluación de la conformidad y supervisión del mercado, productos alimenticios, fitosanitarios, bancos, compañías de seguro, bolsas y organismos de inversión colectiva en valores inmobiliarios, transporte por carretera, etc.

Al igual que en el Programa MATTHAEUS, los gastos de estadia de los participantes son cubiertos en partes iguales por los Estados Miembros y por la Comisión Europea, esta última tomando a su cargo los gastos de traslado y el costo de los seminarios.

El Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) de Maastricht ayuda a la Comisión en la organización del programa. Un coordinador ha sido designado en cada Estado Miembro para la puesta en marcha de los intercambios.

6. LA PUESTA EN PRACTICA DE UNA COORDINACION DE LOS MINISTERIOS DE LA FUNCION PUBLICA

Al tomar conciencia de que a la función pública le concierne profundamente el proceso de construcción europea -que implica una cooperación cada vez más estrecha entre las administraciones- aún cuando en los términos de los Tratados no está formalmente incluida entre sus competencias, los responsables de las funciones públicas de los Estados Miembros, para facilitar la realización del gran mercado interior, se han puesto de acuerdo, después de largo tiempo, en reencontrarse en un marco informal para examinar e intercambiar sus experiencias. La elevada utilidad de estos encuentros periódicos se reveló rápidamente.

Los Directores Generales de la Función Pública han encontrado así un ámbito propicio para analizar los problemas de interés común, sobre todo en lo relativo las implicaciones de la construcción europea. Un impulso determinante para ello se produjo con motivo de la celebración de la conferencia ministerial de Maastricht en noviembre de 1991, cuando ellos recibieron el mandato de los ministros para reunirse semestralmente. Asimismo, los Directores Generales aprobaron en una reunión mantenida en Londres en diciembre de 1992 un esquema de organización que preveía entre otros que la presidencia de las reuniones fuera otorgada al Estado Miembro que ostentase la Presidencia del Consejo, que las reuniones de los Directores generales fuesen en principio semestrales y que el IEAP estuviese asociado a la Comisión, la cual juega un rol motor en el dispositivo puesto a punto para la preparación de las reuniones de los Directores Generales; es por tanto la Comisión quien convoca y preside las reuniones de la "troika" que se llevan a cabo con la participación del IEAP.

Desde la conferencia ministerial anteriormente citada, los Directores Generales de los por entonces doce Estados Miembros se encontraron seis veces: en Londres en diciembre de 1992, en Copenhage en junio de 1993, en Gante en noviembre de 1993, en Atenas en mayo de 1994, en Berlín en octubre de 1994 y en París en mayo de 1995. Entretanto, el mandato de los Directores Generales fue confirmado por los ministros durante la Conferencia celebrada en Nancy en febrero de 1995. A partir de la reunión de Gante, han participado igualmente de las reuniones los responsables de las funciones públicas de los nuevos Estados Miembros (Suecia, Finlandia y Austria). Los temas inscriptos en el orden del día de esas reuniones estaban esencialmente orientados hacia los temas siguientes:

- apertura de las funciones públicas de los Estados Miembros a los ciudadanos naturales de la comunidad, incluida la movilidad transnacional de los funcionarios;
- formación de los funcionarios nacionales en políticas comunitarias, incluidos los intercambios de funcionarios;
- modernización de la función pública y de sus métodos de administración, especialmente en lo que concierne a los recursos humanos;
- diálogo social europeo en los servicios públicos.

A título de ejemplo, han sido igualmente abordados durante las reuniones de los Directores Generales asuntos tales como la coordinación de la asistencia administrativa aportada por los Estados Miembros de la Comunidad a los países de Europa Central y Oriental, tal como se mencionó anteriormente, la cooperación administrativa en el marco del mercado interior, la política de empleo en el sector público y la igualdad de oportunidades en ese mismo sector.

El impulso de la Conferencia informal de Maastricht de 1991 fue renovado durante la ultima Conferencia informal de los Ministros de la Función Pública (Nancy, febrero de 1995) que era la cuarta después de las

mantenidas en Maastricht en diciembre de 1988, en Luxemburgo en julio de 1990 y en la reunión ya mencionada de Maastricht de noviembre de 1991.

Durante la reunión de los Directores Generales que se celebró en París los días 2 y 3 de mayo de 1995 se decidió crear dos grupos de trabajo, uno encargado de examinar los problemas de acceso a la función pública y otro que trata de los regímenes de pensión para los funcionarios. Estos dos grupos presentarán sus conclusiones en el curso del primer semestre de 1996. Asimismo serán organizadas dos reuniones, una para las Escuelas de Administración y otra para los Institutos Nacionales de Administración, en julio y en octubre de 1995, respectivamente.

Estas cuestiones serán tratadas de aquí en adelante al más alto nivel, el de los Ministros y de los Directores Generales, lo que permitirá seguir las pistas esbozadas por los programas MATTHAEUS y KAROLUS y completarlos con nuevas iniciativas.

Finalmente, aunque sea ocioso mencionarlo, uno de los objetivos de estos encuentros regulares es la agilización de los circuitos de información entre las administraciones, frecuentemente limitados por una concepción algo excesiva de la confidencialidad.

Esta cooperación fortalecida pasa, asimismo, por la puesta en marcha de vínculos informáticos (bancos de datos, redes comunes...) entre miembros asociados. La información es una fuente de poder que no se comparte espontáneamente. La creación de una verdadera red europea de funciones públicas debe permitir crear las solidaridades necesarias para el surgimiento de una Europa administrativa de la información.

7. NUEVOS MODELOS DE FORMACION

En el transcurso del proceso de creación del mercado interior, la Comisión tuvo que elaborar unas 290 directivas, la mayoría de ellas en áreas extremadamente técnicas y con el fin de armonizar las legislaciones nacionales para permitir la libre circulación de los bienes, de los servicios y de los capitales. Demás está decir que la escasez de funcionarios permanentes de la Comisión no permitía disponer de especialistas en todas las materias previstas por estas legislaciones.

A este respecto, la formación tomó una importancia muy particular en virtud del enfoque adoptado de movilizar a todos los niveles de la administración pública para que interviniesen en conjunto y de manera coherente en la construcción europea. En este marco, la formación de los funcionarios nacionales en los asuntos europeos constituye incluso una condición previa para el éxito.

Por otra parte, los Estados Miembros -como es debido- conservan la responsabilidad y la iniciativa para lo formación de los funcionarios, interviniendo la Comisión sólo en forma subsidiaria en un asunto delicado y políticamente sensible.

Desde entonces, la Comisión ha recurrido a dos prácticas, la del intercambio de funcionarios y la de los expertos nacionales en misión/*détachés* (END).

Nada puede contribuir mejor al surgimiento de una identidad europea de la administración que la organización de intercambios de funcionarios: es necesario que el mismo, natural y profesionalmente inclinado a la defensa de los intereses del Estado al que él sirve, pueda encontrarse con sus pares. Fue necesario, pues, organizar el traslado de los funcionarios hacia otras administraciones nacionales.

El régimen aplicable a los expertos nacionales destacados en los servicios de la Comisión, se establece por propia decisión de la Comisión del 26 de julio de 1988. En la práctica, el régimen se aplica a los ciudadanos naturales de los Estados de la Unión que están en servicio remunerado en una administración nacional, regional o local o, excepcionalmente, en una administración internacional. Los expertos son destacados por un período mínimo de tres meses hasta un máximo de tres años en diversas Direcciones generales de la Comisión. Continúan percibiendo su remuneración de la administración de origen y la Comisión interviene -excepto en casos particulares y debidamente justificados- sólo en lo relativo al pago de las dietas correspondientes a gastos por estadía y traslado (los créditos correspondientes al presupuesto de 1995 se elevan aproximadamente a 23 millones de ECUs).

El número de END es en la actualidad de unos 570 aproximadamente, siendo el objetivo alcanzar para fines de 1995 y gracias a los créditos complementarios previstos a estos efectos en el Presupuesto Rectificativo Suplementario de 1995 a un total aproximado de 610 con los END de los tres nuevos Estados Miembros. Estas cifras sirven para cotejar con el total de los puestos permanentes y temporarios, que están en el orden de los 4.000.

En cuanto a la repartición de los END por área de actividad, alrededor de un 30% son destinados a misiones vinculadas al mercado interior; tratándose de la concentración más grande, lo cual se justifica por la apertura y el funcionamiento del mismo, luego de la supresión de las fronteras intra-comunitarias.

A los sectores "Políticas de Acompañamiento" y "Relaciones Exteriores" se destina un 12% y 18%, respectivamente, de los END, mientras que al de "Desarrollo Económico y Acciones Estructurales" se les atribuye alrededor de un 9% del total, tanto como al sector "Espacio Social". El resto de los END está repartido en áreas correspondientes a políticas comunes tales como pesca, agricultura, política comercial (4%) y al conjunto de los servicios horizontales y varios (18%).

Se puede fácilmente constatar que esta distribución supera en forma evidente las áreas de actividades prioritarias concernidas en la concreción de los objetivos del Tratado de Maastricht; ella es testimonio también del creciente rol de la UE a nivel internacional.

En diez años, serán pues más de 6.000 los altos cargos de la función pública que habrán podido beber de la fuente, de la médula sustancial de la dinámica europea.

Este programa resultó ser, al mismo tiempo, un aporte para la institución que disponía así de un nuevo punto de vista sobre sus políticas y un enriquecimiento evidente de la experiencia de los funcionarios en cuestión, los cuales al término de su período en la Comisión, se hallaban particularmente bien preparados para el tratamiento de los asuntos europeos al regresar a su ministerio de origen. Hay allí un potencial humano que los administradores nacionales de personal deberían explotar al máximo, permitiendo a los ex-funcionarios sujetos del intercambio una reconversión en materia de asuntos europeos en el seno de la administración.

Este movimiento, felizmente no tiene un único sentido: por pensar demasiado en la Comunidad, los funcionarios europeos correrían el riesgo de olvidar las realidades nacionales. Su envío a las administraciones nacionales debe ser impulsado, aun cuando quede limitado momentáneamente a pequeñas proporciones.

8. CONCLUSION

La construcción de un equipo de profesionales con vocación internacional, tal como lo hemos visto, supone que los individuos que se encuentran ubicados por sus funciones en el corazón mismo del poder público compartirán como mínimo referentes comunes y al límite, una misma comprensión de la visión colectiva que nos une, una misma percepción de las formas de llegar a ella.

En este sentido, la cooperación/asociación entre las funciones públicas, la participación consciente y motivada de los funcionarios supone un efecto de formación importante a fin de llegar a crear una sensibilidad común con miras a reducir los conflictos potenciales que no dejarán de surgir si conservamos hábitos de rivalidades y aislamientos tecnocráticos y culturales.

El futuro se anuncia apasionante para quien se interese en los problemas de formación tanto en la función pública como en los procesos de la construcción europea. Por la ambición en la cual se inscribe -convertir a los funcionarios nacionales en europeos funcionarios- este esfuerzo exige persistencia y tenacidad; pero el tiempo para nuestras administraciones no es uniforme; tiende incluso a acelerarse en forma molesta cuando la voluntad política lo exige.

Ciertamente las dificultades son importantes pero su intensidad engloba, al mismo tiempo, la brutalidad de la irrupción del hecho comunitario en la vida pública y la novedad del problema planteado. El estudio de otros sistemas en el mundo irradia un reflejo optimista; las administraciones locales de Estados Unidos de América están ellas también confrontadas a una evolución de naturaleza similar.

El esfuerzo consagrado a estos asuntos por las instituciones europeas nos muestra hoy lo profundo del compromiso hacia el patrimonio humano al cual se suman los dirigentes europeos.

Creo que la voluntad política existe para no hacer de la Administración la gran olvidada de la construcción europea.

LA EXPERIENCIA DE ITAMARATY EN LA FORMACION DE DIPLOMATICOS Y LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE ENTRENAMIENTO DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL BRASIL: Una Visión del Instituto Rio Branco

André Mattosso MAIA AMADO

Director, Instituto Rio Branco, Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil

Quería en primer lugar agradecer en nombre del Ministro de Estado, la oportunidad de venir a conversar sobre la experiencia de Rio Branco en la formación de los diplomáticos brasileños, y felicitarlos sinceramente por esta iniciativa. Creo que la integración subregional, regional, hemisférica, continental, mundial, global, es un ejercicio continuo entre varios sectores de nuestras sociedades.

Hablaré de la experiencia del Instituto Rio Branco en la formación de los diplomáticos brasileños, pero no puedo resistir, hasta para evitar una ruptura muy grande en relación con lo que se viene conversando, hacer también algunos comentarios sobre la marcha del proceso de integración y sobre el papel de la Administración Pública en este capítulo tan importante en nuestras vidas.

En primer lugar, he quedado con una leve impresión de que, de parte de algunos de Uds., existe un sentimiento de frustración respecto al ritmo de la integración subregional, regional latinoamericana.

Yo me permitiría recordar que el Tratado de Asunción no es el Tratado de Roma. Tenemos pocos años de ejercicio de una actividad mientras que Europa tiene algunas décadas muy intensas de actividad que comenzó mucho antes que el Tratado de Roma, densamente provocadas por cuestiones históricas por todos conocidas, y que vienen comprobando de primera mano hace muchas décadas para llegar a donde llegaron. Maastricht que parecía ser la gran redención, el punto de inflexión de la Unión Europea, de repente, aparentemente, creó más dificultades, ya en su recta final, de lo que todo el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) podría estar creando en su paso aún incipiente hacia la integración.

Tenemos mucho que aprender de la Unión Europea sobre sus proyectos de integración. Pero tenemos mucho que aprender de nosotros mismos.

Una de las grandes ventajas del MERCOSUR me parece ser su falta de ambición original. Antes en América Latina se hablaba de proyectos de integración involucrando todos los países, tal vez por eso hemos caminado muy poco. Después que Brasil y Argentina, en un primer momento, y Uruguay y Paraguay, después, conformamos una unidad menor de integración, pero mayor en términos de vocación, es que comenzamos a ver alguna luz al final del horizonte.

Yo pensaría también que es importante considerar que en los procesos de integración a veces, se refieren a la integración como a una bellísima señora que está pasando en un tren, que si lo perdemos nunca más la volveremos a ver.

La integración es lo que hacemos de ella. La integración es lo que nosotros trabajamos para que ocurra. Desde ese punto de vista, me gustaría oír un poco más sobre la participación, el papel, la presencia del empresariado, porque la vitalidad de los procesos de integración en países como los nuestros tan próximos y aún así tan distantes de sus centros unos de otros, esos procesos de integración existirán en la medida en que la vitalidad de los negocios, de los intereses comerciales puedan viabilizarlos.

El MERCOSUR es un ejemplo clásico. Empezó tal vez como una iniciativa de los Gobiernos y rápidamente esa iniciativa fue incorporada por las clases empresariales brasileña, argentina, uruguaya, paraguaya. Si hoy tenemos problemas es porque existe una vitalidad, en una dirección. La administración, la gestión de las varias etapas de la integración tienen que tomar en cuenta la importante vertiente empresarial. Esta no es exclusiva, existen muchas otras, pero ésta tal vez sea el gran timón, el capitán del barco que va a llevarnos en la dirección que nosotros queramos, pero es un vector importante sobre el cual he escuchado hablar poco en la jornada de hoy y que tal vez merezca un análisis más profundo.

La formación de cuadros que no considere la dinámica de la sociedad puede transformarse en algo artificial. La administración de cuadros es fundamentalmente un instrumento para objetivos mayores de la sociedad de la cual forman parte sectores varios: Gobierno, empresarios, trabajadores, académicos, etc.

Entro en el tema por el cual fui convocado, la formación de diplomáticos en el Instituto Rio Branco, y siento un gran orgullo en hablar de ese tema, pues hace poco que estoy en la Dirección lo que me coloca frente al gran desafío de mantener por lo menos la gran reputación de esa institución que ya cuenta con cincuenta años, y en América Latina una institución con cincuenta años ya es tradición.

El Instituto Rio Branco fue creado en abril de 1945 para formar los candidatos para la carrera diplomática. A ejemplo de lo que muchas Academias Diplomáticas hacen hoy, el Instituto fue creado para preparar la entrada a la carrera, o sea que no garantizaba el ingreso en la carrera, se necesitaba pasar un concurso para entrar con el beneficio del curso de preparación.

Así comenzó el Rio Branco, pero rápidamente se modificó el enfoque para cristalizar la práctica que hoy tenemos que es un concurso de ingreso entre brasileños de más de 21 años y menos de 35, en su primer momento, para el curso de preparación para la carrera diplomática. O sea, quien pasare el concurso será Cuarto Secretario y a lo largo de dos años concluirá las condiciones para transformarse en Tercer Secretario. A no ser que sea reprobado en el curso, lo que curiosamente no aconteció hasta el día de hoy, nunca hubo una reprobación en el Instituto Rio Branco, hubo sí varias reprobaciones en el concurso. Recibimos como promedio 1.000 candidatos de todo Brasil y admitimos promociones de entre 20 y 25 diplomáticos, a excepción de mi promoción que tuvo 50, la del primer año tuvo 32, pero normalmente son de 25 diplomáticos.

Formamos diplomáticos brasileños, pero hace ya cerca de 15 años también invitamos a diplomáticos no brasileños para formarse con nosotros. Hasta hoy cerca de 110 cursaron todo el curso de Rio Branco, íntegramente, no hay materias secretas en el Instituto, todos cursaron todas las materias. Lógico que algunos diplomáticos extranjeros prefirieron no participar de las clases sobre lenguaje diplomático brasileño.

Estos son diplomáticos de los orígenes más diversos, de América Latina, creo que de todos los países, muchos de África, y últimamente estamos recibiendo de otros orígenes, la promoción del primer año tiene por ejemplo, un diplomático palestino, uno chino y una polaca. En el curso que se inicia en agosto tendremos además de un nicaragüense, un hondureño, un gabonés y un senegalés, y tenemos la postulación de un vietnamita y de un candidato de Mongolia.

Apenas en términos de introducción, lo que a mi juicio es más importante de la experiencia de Rio Branco en términos de formación de diplomáticos es que el curso siempre fue concebido no como un ejercicio académico, no como un ejercicio de deleite intelectual, pero sí como un curso muy objetivo de formación del diplomático brasileño. Esos tres conceptos son fundamentales: formación, diplomático y brasileño.

Por formación queremos decir que nosotros no podemos después de dos años de curso, y al final de ese curso, despedirlos diciéndoles que a partir de ahora aprendan lo que quieran. Hace muchos años que el Instituto Rio Branco adoptó, con mayor o menor éxito, una formación continua de los diplomáticos. Tenemos fundamentalmente tres etapas de formación. Acostumbramos a decir que el diplomático que entra en el Instituto como Cuarto Secretario solo se libra de él siendo Ministro de Segunda Clase, hasta entonces el diplomático es, directa o indirectamente una víctima del Instituto Rio Branco.

Una vez en servicio, los diplomáticos serán retirados de las divisiones donde están trabajando para un curso de actualización de un mes, curso que se compone de un ciclo de conferencias y de clases que serán evaluadas por pruebas. El ciclo de conferencias no es simplemente una reunión de autoridades para que hablen de lo que les interesa, sino que tiene un objetivo, un programa de actualización en función de los temas del momento, y esos temas son los que determinarán qué ciclos de conferencias serán administrados.

Después del Curso de Perfeccionamiento de Diplomáticos (CADE), viene el temible Curso de Altos Estudios (CAE) que es pre-requisito para la promoción de consejero a ministro de segunda clase. Consiste en la presentación de un trabajo profesional, semejante a una tesis académica, aunque sin serlo, que el diplomático acepta defender ante un tribunal formado por autoridades del Instituto junto a un académico para los temas políticos y otro para los temas económicos.

Por año el Instituto Rio Branco, recibe en formación directa cerca de 80 a 85 diplomáticos, lo que significa casi el 10% del número global de diplomáticos brasileños.

Entramos entonces en el segundo término, diplomático. Es una profesión, lo es cada vez más, no es más un ejercicio social agradable, es social pero no siempre agradable, nunca lo fue, pero es una profesión, cada vez mas cuidada como profesión, en el sentido de perfeccionamiento continuo de los instrumentos necesarios para la actuación del diplomático. Instrumentos que comienzan con la conducta personal y van

hasta técnicas de negociación, que pasan por redactar un relatorio hasta su defensa en una exposición oral. Y esas técnicas, esos instrumentos diplomáticos vienen siendo, a lo largo del tiempo, perfeccionados dentro del propio Instituto, en beneficio de varios diplomáticos en varios niveles de su carrera, brasileños y extranjeros.

Ese proceso continuo de entrenamiento en los instrumentos diplomáticos ha dado buenos resultados y ha permitido a la carrera diplomática brasileña una cierta homogeneidad y un cierto impacto, una capacidad de organizarse en función de objetivos profesionales específicos, de misiones profesionales específicas.

Lo que es muy importante en la concepción del programa de Rio Branco es el tercer concepto: brasileño. ¿Qué significa ser diplomático brasileño? ¿Significa que nosotros desconsideramos cualquier otra nacionalidad? Si así fuera dejaríamos de ser diplomáticos.

La vertiente brasileña de nuestra formación se remonta a lo que somos como pueblo. Y aquí, si ustedes me permiten me gustaría recapitular, muy brevemente, trazos principales de la "brasileñidad".

El primer trazo es que somos occidentales, algo que tenemos en común con todos los países de América Latina, nuestros valores son fundamentalmente occidentales y practicamos esos valores diariamente, en familia, en el trabajo, personalmente. Este es un dato importante en la formación del diplomático brasileño.

El segundo aspecto, muy importante, es que somos latinoamericanos. No es una abstracción intelectual es una realidad cartográfica, sin querer ir más lejos. Somos vecinos fronterizos de diez países latinoamericanos, y formamos parte directa o indirectamente de las cuencas fluviales latinoamericanas, directamente de la Cuenca del Plata y de la Amazónica e indirectamente de la Andina. Por lo tanto, nuestra inserción latinoamericana es una imposición geográfica, más allá de cualquier otro argumento más relevante.

El tercer trazo importante de la "brasileñidad" es que somos africanos. No solamente por el enorme contingente de esclavos que recibimos en el siglo XIX, sino porque tenemos la mayor frontera marítima con África. La proyección de la visión brasileña hacia África es igualmente una imposición geográfica fuera de cualquier otra consideración.

Somos un país de inmigración. Es común entrar en una embajada brasileña, pedir la relación de la nómina de diplomáticos y no encontrar ningún nombre portugués. Hoy para mi es una sorpresa pues aquí en esta sala somos muchos los diplomáticos brasileños presentes y sólo dos tienen nombres portugueses: André Santos y André Amado; Sardenberg es un apellido suizo. Apellidos italianos, japoneses, chinos, alemanes.... Es la tradición de la sociedad brasileña transpuesta a los cuadros de Itamaraty.

Somos un país con enormes diversidades regionales, diversidades estéticas, físicas, culturales, económicas, políticas. Todo eso debe ser incorporado a lo que se supone debe ser un programa para la formación del diplomático brasileño.

El último aspecto que quería comentar es que somos un "*global trader*". El Brasil no tiene dependencias específicas de país alguno en su comercio exterior. Nuestro mayor socio comercial que es la Unión Europea responde por 30% de nuestro comercio exterior, Estados Unidos por el 20%, el MERCOSUR se está aproximando al 20%, África y Asia en torno al 15% y los otros países se reparten el resto.

Por lo tanto no somos un país que tenga que tomar decisiones políticas o económicas presionado por vínculos comerciales demolidores, agobiantes. Eso nos permite al lado de las otras características, suponer que el diplomático brasileño debe tener intereses en todas las áreas del mundo. Porque en nuestra formación occidental, latinoamericana, africana, inmigrante, "*global trader*"; tenemos de alguna manera que relacionarnos con todas las áreas del mundo.

Eso es lo que transforma la función de diseñar el programa del Instituto Rio Branco en un ejercicio enciclopédico. El problema del Instituto no es qué incluir en el Programa, sino qué excluir, pues de otra manera tendríamos un programa con 15 o 20 materias, que lo tornaría absolutamente imposible.

Actualmente tenemos un proyecto que será implementado a partir de agosto que incluirá diez materias calificadas. Tres son idiomas -inglés, francés y español- obligatorias. No podemos imaginar un diplomático de cualquier nacionalidad que no hable inglés, no podemos imaginar un diplomático brasileño que no hable francés. Lamento y mucho que la enseñanza del francés haya decaído increíblemente. En mi generación se aprendía el francés antes que el inglés, hoy yo creo que las personas no saben francés. En el último examen de admisión, en la víspera del resultado tuve que anular una pregunta porque estaba mal

formulada. Si no lo hubiera hecho, el 73% de los candidatos no hubieran llegado a 30 puntos, la nota mínima exigida. Y si la nota mínima para inglés hubiera sido 50, el 97% de los candidatos no hubieran pasado la prueba.

Nosotros, en el Instituto Rio Branco, continuaremos otorgando al francés la importancia que merece.

Respecto al español, estamos hablando de integración y el diplomático brasileño es quien inventó el "*portuñol*". Yo aprendí español en la Organización de Estados Americanos (OEA), cuando trabajaba en nuestra Representación ante la OEA. Trabajábamos con once acentos diferentes al mismo tiempo, yo no sabía decir "*oculos*" pues no sabía si decir lentes o anteojos.

Creo que el diplomático brasileño no puede más permitirse improvisar el español. Tiene que tener el español como materia obligatoria y así será.

Además de eso, tenemos dos materias profesionales. Una que se llama Lenguaje Diplomático, de la que soy profesor. Trata de cómo se redacta en Itamaraty, cómo se conceden entrevistas.

Otra que se llama Instrumentos Diplomáticos, materia que incluirá Técnicas de Negociación, Gerencia de la Información, Administración Pública, Ceremonial, Promoción Comercial, Planificación Estratégica, etc.

Además, existirán cinco materias llamadas sustantivas: Derecho, Economía, Relaciones Internacionales, Diplomacia que viene a ser Historia Diplomática y Política Externa Brasileña, y una materia que se llama Lecturas Brasileñas, que es una lectura sociológica de lo que se llama "brasileñidad".

El diplomático brasileño como el resto de los diplomáticos de cualquier país se ve muchas veces en esa situación comprometida ante la pregunta: ¿Cómo es su país? Las respuestas normalmente son las caricaturas obvias. Un diplomático cualquiera que no conozca profundamente su país, difícilmente podrá representarlo bien.

Todo ese programa de Rio Branco tendrá nivel de maestría. Por lo tanto, la metodología de enseñanza no es más la metodología académica, el profesor estará en la clase dando una orientación pedagógica para lecturas monitoreadas que serán evaluadas en la forma que el profesor estime conveniente.

Además de eso, las materias serán acompañadas de seminarios, *workshops*, conferencias, encuentros, etc., de manera que por cada 2/3 horas de clase, habrá una hora de seminarios.

Ese es el diseño que tenemos para el Instituto Rio Branco, sobre el cual no puedo decir que sea nuevo, es apenas un perfeccionamiento de lo que ya existe, en su gran y buena tradición. Lo que acontecerá desde ahora en Rio Branco es problema mío, todo lo que he hablado es lo que se ha hecho por el Instituto para transformarlo en la gran institución que es.

Quería concluir, quedando abierto a cualquier pregunta que se pueda hacer, con un elemento reciente, muy bien recibido en Itamaraty, que es un acuerdo establecido con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para instrumentar mejor Itamaraty. El texto del convenio es autoexplicativo, su objetivo: mejorar la capacidad del Ministerio en la formulación, ejecución y seguimiento de la política económica externa, especialmente en el área de la integración regional.

Este es el proyecto del BID que va a permitir, entre otros, que el Instituto Rio Branco pueda construir un centro de entrenamiento propio y pueda gestionar más adecuadamente sus recursos humanos con un apoyo importante en una actividad en la cual Itamaraty podrá actuar externa e internamente de manera más integrada y coordinada.

LA FORMACION DE FUNCIONARIOS FRENTE A LA INTEGRACION REGIONAL EN AMERICA LATINA Y EN EUROPA: Hacia la Definición de un Marco Metodológico Comparativo

Nicolas DUBOIS

Lecturer; Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP); Maastricht, HOLANDA.

La comparación de sistemas diferentes es siempre un ejercicio difícil que requiere, además del rigor metodológico necesario, un muy buen conocimiento de los sistemas objeto de la comparación. A modo de introducción a esta semana de trabajo, parece oportuno dejar sentadas las bases de esta comparación. Esta contribución tiene por objeto plantear ciertas problemáticas de orden general (tal como, por ejemplo, la influencia de la integración sobre las carreras en la función pública) haciendo hincapié sobre algunas herramientas y nociones más específicas y operativas que serán sin duda evocadas todo a lo largo de este seminario.

1. LA INFLUENCIA DE LA INTEGRACION REGIONAL SOBRE LA EVOLUCION DE LAS CARRERAS EN LA FUNCION PUBLICA

Las carreras de los funcionarios, ya sea que éstos cumplan funciones públicas a nivel central o local, se ven influenciadas por la integración en Europa. Dichas influencias revisten múltiples aspectos, dependiendo de programas y modalidades diferentes. Los funcionarios encargados de la agricultura son probablemente quienes se vieron más tempranamente expuestos a las consecuencias de la construcción europea y de la Política Agrícola Común (PAC).

El caso más reciente de la evolución de la administración de aduanas reviste un carácter simbólico en el marco de un espacio sin fronteras internas.

Si bien los servicios aduaneros asumieron tradicionalmente una misión fiscal que se prolongó hasta 1992, a partir de entonces y en particular desde los Acuerdos de Schengen, se les ha adjudicado progresivamente el carácter de una administración responsable de la seguridad. Los agentes aduaneros operan en cualquier parte del territorio y ya no sólo en los puestos fronterizos. Los acuerdos de Schengen contemplan el derecho de persecución en el territorio de los países limítrofes que sean también signatarios del Convenio (1). A partir de la inexistencia de la obligación de detenerse en la frontera para declarar los productos y presentar los documentos administrativos, las aduanas deben buscar sus propios "clientes".

Más allá de las misiones clásicas de lucha anti-droga, ciertas misiones complementarias fueron agregadas al conjunto de las misiones de esas administraciones de aduanas: la lucha contra los fraudes cualitativos en el área de la agricultura, la lucha contra el fraude en las subvenciones comunitarias, búsqueda e identificación de los mismos, etc. Se trata por lo tanto de una modificación en profundidad de la cultura administrativa de las aduanas, en el futuro fundadas sobre la cooperación entre servicios administrativos nacionales, sobre la cooperación aduanera transnacional y sobre la recolección y explotación de la información.

Estas modificaciones de carreras y de cultura fueron acompañadas de vastos programas de formación, ya sea introductoria o permanente, en las Escuelas de Formación impositiva, pero también, y esto es importante subrayarlo, en colaboración con las Universidades y Escuelas especializadas en las áreas de la actividad de la lucha anti-fraude (Escuelas de Veterinaria, agrícolas, de electrónica, etc.).

La formación es uno de los medios disponibles para que una organización pueda adquirir las competencias de las que tiene necesidad a fin de cumplir sus objetivos. Es por lo tanto esencial evaluar las necesidades formativas en función de los objetivos asignados y evaluar los resultados de las mismas a fin de desarrollar, si fuera necesario, las formaciones complementarias aptas para reducir las diferencias residuales. Ello no es ni una panacea, ni un objetivo en sí.

2. LAS BRECHAS

Las necesidades en materia de capacitación no existen por sí mismas: están constituidas por las brechas entre los perfiles profesionales requeridos y los perfiles profesionales reales observables actualmente. La primera etapa de una evaluación de las necesidades de capacitación consistirá entonces en identificar esas

brechas, que pueden tener diversos orígenes, y sobre todo aparecer en ocasión de numerosas situaciones: modernización de las herramientas de trabajo, reorganización de servicios, etc.

En este marco, un proyecto de integración regional es un elemento que puede llevar a la creación de brechas complementarias.

Es conveniente, en esta fase, hacer hincapié en algunas definiciones.

El perfil profesional requerido describe el conjunto de los saberes, habilidades y capacidades transversales requeridas para tener un empleo. El empleo no sólo debe estar descrito en términos de niveles requeridos de formación inicial y/o de experiencia profesional, sino que puede ser derivado a campos de competencias tales como:

- los **saberes** que están constituidos por el conjunto de conocimientos que interesa poseer. Estos saberes pueden igualmente estar expresados en términos de contenidos o en términos de objetivos operacionales.
- las **habilidades** que conciernen al dominio de herramientas y de métodos cuya utilización es necesaria para el cuidado de un empleo. Estas habilidades están expresadas en términos de capacidades observables.
- las **capacidades transversales** comportan habilidades sociales y a la vez la capacidad de transferir un saber o un saber-hacer de un campo a otro.

El perfil profesional real designa el conjunto de saberes, de habilidades y capacidades transversales que son efectivamente dominadas por el funcionario o el agente en referencia al perfil profesional requerido. Se trata entonces de un concepto relativo pero no por ello deja de ser operacional: es en efecto posible, una vez descritas las competencias requeridas para el desempeño de un cargo o de un empleo, analizar el nivel de dominio de esas competencias por los titulares de los puestos (dominio adecuado, parcial o insuficiente de las competencias requeridas).

Las necesidades en materia de capacitación expresan pues las brechas de conocimientos, de competencias, de saberes, de saber-ser y de saber-hacer existentes entre el perfil profesional real y el requerido. A este análisis estático de las necesidades en materia de capacitación a nivel individual, puede agregarse un análisis dinámico si se integra la evolución de las profesiones. Es conveniente en efecto considerar no solamente el análisis de las brechas existentes entre los perfiles requeridos y los perfiles actuales, sino también de las brechas potenciales entre perfiles actuales y perfiles potenciales, teniendo en cuenta las evoluciones de las profesiones y de sus prácticas. Este enfoque anticipado es un elemento clave para una política de formación.

Un paso similar y complementario puede ser adoptado a nivel de una administración cuando un proyecto de envergadura viene a transformar su modo de funcionamiento.

GRAFICO 1

Ps= Nivel estándar de capacitación

Pc= Actual nivel de capacitación

Pg= Brecha de capacitación

Cc= Competencia actual

nt= Sin necesidades de formación

Nt= Necesidades de formación

Pgr= Brecha residual de capacitación

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Esta noción de brecha no es absoluta. Puede corresponder a diferenciales de saberes cualitativos y cuantitativos, causados por el carácter obsoleto de las experiencias, o encontrar su origen en la emergencia de conceptos o de nuevos métodos de trabajo.

A cada tipo de brecha debe corresponder pues uno o varios tipos de enfoques metodológicos y pedagógicos adaptados:

- Frente a un problema de nivelación de conocimientos, será conveniente llevar a cabo una formación en base a módulos, que permitan recorridos formativos "a la carta" y basada en balances individualizados de las competencias.
- Frente a un problema de actualización de las competencias o de los conocimientos, será conveniente llevar a cabo opciones de auto-formación, organizando la comunicación regular de informaciones profesionales actualizadas con el fin de limitar la erosión de las competencias.

- Frente a un problema de adquisición de competencias nuevas, cuya necesidad pudo ser diagnosticada durante la planificación de las nuevas actividades o del lanzamiento de una nueva política o acción común, es importante que la institución esté en condiciones de enriquecer su capital humano, al no poder adquirir nuevas competencias en el exterior. Será conveniente pues poner en práctica acciones de formación basadas en objetivos operativos de formación.
- Frente a un problema de entrelazamiento de competencias, se trata de establecer, reforzar o restablecer el entrelazamiento y la complementariedad de las competencias, de manera que puedan corresponderse y apoyarse entre ellas. Será conveniente velar por la compatibilidad de los diversos programas de formación, organizar acciones de formación entre servicios y entre diversas jerarquías, así como también integrar la dimensión formación a todo proyecto relacionado con el desarrollo de la integración regional y de sus instituciones.
- Frente a un problema de sincronización de la adquisición y utilización de competencias, será conveniente tratar la dimensión formación en cada proyecto de cambio o de modernización, y, en lo sucesivo, implicar la jerarquía más cercana en la elaboración de los organigramas de formación.

GRAFICO 2

La experiencia demuestra que es esencial para el gestor de formación no sobreestimar ni descuidar las soluciones de "no formación" tales como las presentadas en el esquema. Puede ser no sólo útil sino a menudo necesario tratarlas al mismo nivel con el mismo sentido prioritarios y conjuntamente a fin de estar en condiciones de proponer acciones de capacitación de acompañamiento (2). Es raro que la solución a un problema se encuentre exclusivamente en el área de la formación, lo que abre ciertas perspectivas en el campo de la integración de la dimensión formación a los demás aspectos de la gestión de las organizaciones y de los proyectos.

3. LAS COMPETENCIAS DE LOS FUNCIONARIOS FRENTE A LA INTEGRACION REGIONAL

Las capacidades necesarias para la gestión de la integración son numerosas. Su conocimiento es esencial para aplicar los dispositivos de formación que responderán a esas necesidades. Pero para que estas capacidades puedan ser realmente el reflejo de las necesidades en materia de formación, para que los dispositivos de capacitación que serán puestos en práctica sean eficaces, habría que aplicar a esas capacidades la noción de brechas anteriormente descrita.

En otros términos, es importante fijar objetivos de formación (desarrollar la capacidad de hacer), pero es también esencial conocer el nivel actual de "capacidad de hacer" a fin de contrastar adecuadamente y aplicar los dispositivos de formación.

4. LA DIMENSION CUANTITATIVA DE LA GESTION DE LA FORMACION

Hasta ahora, hemos sobre todo abordado los medios y métodos que permiten analizar la dimensión cualitativa de la capacitación de los funcionarios. Es igualmente necesario detenerse en la dimensión cuantitativa de las necesidades en materia de capacitación.

En efecto, luego de haber definido los contenidos de capacitación (dimensión cualitativa), será importante considerar el volumen de personas a formar, así como también el organigrama para esas acciones de formación. Los dispositivos de formación a introducir serán efectivamente muy diferentes según se trate de formar a unos pocos centenares de funcionarios de muy alto nivel o se trate de formar masivamente a millares de personas en plazos muy cortos.

Si el desafío es efectivamente sensibilizar a millares de personas en las nociones de integración, una solución de creación institucional podrá ser encarada. Si por el contrario, se trata de formar (y no sólo iniciar o sensibilizar) un número mucho más restringido de personas que deberán ser capaces tras su formación de manejar el proceso de integración así como también otras herramientas, otros modos de funcionamiento institucional deberán ser instrumentados.

Finalmente, no hay que descuidar la hipótesis según la cual habrá que formar simultáneamente un número limitado de personas y sensibilizar un número mucho más importante de funcionarios. Esta es una doble ambición, a dos niveles diferentes que no son incompatibles, pero en los cuales ni los contenidos ni los métodos de formación, ni los enfoques pedagógicos serán los mismos.

5. LAS FORMACIONES Y LA CARRERA

La noción misma de funcionario implica realidades muy diferentes de Norte a Sur y de Este a Oeste de la Unión Europea (UE). El común denominador más pequeño entre los funcionarios públicos en Europa es, por un lado, la naturaleza jurídica de la relación entre empleador y empleado, que es un nombramiento unilateral y no un contrato bilateral y, por otro, el carácter permanente de la relación entre empleador y empleado.

La formación desempeña, ya sea en la perspectiva de la integración regional o con otros cometidos, un papel diferente en las diversas funciones públicas de Europa. Ciertas administraciones consideran que la formación de los agentes del Estado es una de las herramientas de la gestión estratégica del conjunto de las competencias de la administración. Dichas funciones públicas, con toda lógica, habrán de afectar a la gestión de la formación los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para el desarrollo de la formación como herramienta de gestión. Por contraposición, ciertas funciones públicas no parecen prestarle especial importancia a la formación de su personal. Estas nociones se encuentran nuevamente y en forma natural en el estatuto de los agentes, así como en las prácticas de formación de las funciones públicas europeas.

Es importante distinguir las diferentes etapas de la carrera de un funcionario público durante las cuales se pueden llevar a cabo acciones de formación.

El esquema adjunto indica los diferentes momentos a lo largo de la carrera de un funcionario donde la formación juega o puede jugar un rol.

GRAFICO 3

La formación previa a la entrada en el servicio tiene por objetivo preparar, y en algunos casos seleccionar, los futuros funcionarios de las diferentes administraciones. Ella tiene por objeto asegurar para la función pública un nivel cualitativamente homogéneo de los futuros funcionarios.

La formación inicial tiene como objetivo preparar a los nuevos ingresados a las exigencias de o de las misiones que deberán ejercer en la institución. Ella deberá ayudarlos a integrarse en un entorno rico en pluriculturalidad.

La formación durante la carrera comprende todas las formaciones que son seguidas o propuestas durante el desarrollo de la misma. Puede ser subdividida en numerosas sub- categorías :

- **La formación de mantenimiento** que permite compensar la desactualización de las capacidades y de los conocimientos. Ella mantiene el nivel de competencia.
- **La formación de perfeccionamiento** que permite compensar o desarrollar los conocimientos y las capacidades necesarias para el buen desempeño de los empleos teniendo en cuenta su evolución.
- **La formación de promoción social** que permite adquirir conocimientos y desarrollar capacidades necesarias para la promoción de una categoría a otra.
- **La formación de reciclaje** que es equivalente a la formación de promoción social con el añadido de que ella también prepara para nuevos empleos que no tienen un carácter de promoción. Ella puede preparar un redespigamiento de recursos humanos en el seno de la organización.
- **La formación de prevención** que tiene como objetivo reactualizar el nivel o el contenido de las competencias para afrontar cambios anticipados que aún no se manifiestan en los empleos.

La formación para la integración regional puede encontrar su espacio en cada una de estas etapas de una carrera administrativa: antes de convertirse en funcionario público, con el fin de integrar esta dimensión en el conjunto de capacidades de los futuros agentes, durante la carrera a fin de refrescar los conocimientos o de preparar para un cambio o un ascenso a un cargo más expuesto a la gestión de la integración regional.

6. LA FINANCIACION DE LA FORMACION

La formación tiene a menudo un costo elevado. Por otro parte, tal como veremos en el transcurso de esta semana, ciertos dispositivos de formación para la integración de cuadros de las funciones públicas europeas son costosos. Esta noción de financiamiento de la capacitación de los funcionarios no es tan anodina como parece a primera vista, ya que es uno de las barreras más importantes que limitan la capacidad de las administraciones para poner en práctica mecanismos de formación para la integración regional.

Algunos grandes principios sobre la financiación de la formación pueden desprenderse de una comparación a nivel europeo:

- No es en general el agente quien paga el costo de su formación, sino la administración. En algunos países, como en los Países Bajos, se distingue la formación realizada en interés del propio funcionario de aquella efectuada en interés del servicio, lo que lleva muchas veces a compartir los gastos de formación (3).
- La comparación de los presupuestos de capacitación para las distintas funciones públicas es una tarea particularmente ardua en la medida en que las nociones de contabilidad pública y contabilidad analítica no son en sí mismas homogéneas. Algunos países incluyen en los costos de formación los costos indirectos tales como el reemplazo de personas en formación, el costo de oportunidad, etc.
- Ciertos países como Alemania y España, aprobaron un modo de financiación centralizada de la formación. Otros países la han descentralizado. El peso de la centralización de la financiación permite a los ministerios "menores" beneficiarse de la formación, mientras que la descentralización lleva aparejada una flexibilización complementaria.
- Ciertas acciones de formación típicamente europeas dan lugar a ayudas financieras comunitarias. Tal es el caso de programas tales como el KAROLUS y el MATTHAEUS, pero también, aunque en menores proporciones, de iniciativas nacionales de formación con carácter europeo (cuando necesitan, por ejemplo, una misión de estudios en Bruselas).

Por ello, no todos los funcionarios pueden beneficiarse de una formación para la integración. Se trata, pues, en primera instancia, de seleccionar la población prioritaria, pero también de crear las condiciones para la desmultiplicación de los efectos de la formación en favor de los colegas de las personas formadas y para la transferencia de los acerbos transmitidos en el lugar de trabajo.

7. LA DESMULTIPLICACION

El principio clave de la desmultiplicación en formación es la participación del conjunto de la jerarquía en el estudio de un problema, en la elaboración de soluciones y en su puesta en práctica. Este enfoque permite, por ejemplo, repensar la participación y la distribución de acciones de formación a fin de evitar o de reducir el efecto de dispersión inducido por la lógica de manual. Ella tiene como herramienta la selección de las personas que, en el seno de un servicio, serán no sólo las mejores para beneficiarse de la formación, sino también, las más aptas para practicar y hacer practicar las enseñanzas de dicha formación en el seno de las administraciones en cuestión.

La desmultiplicación es, por tanto, un enfoque, un proceso que puede alcanzar en la práctica dos niveles de ambición:

- El elemento de desmultiplicación de una acción de formación puede tener por objetivo *formar a los beneficiarios de esta formación para prepararlos para formar a sus colaboradores, a fin de que se conviertan ellos mismos en vectores de una política o de un mensaje*. Ello permite crear una masa crítica de formadores circunstanciales en el seno de la Institución, formadores aptos para optimizar la comunicación interna, para acelerar el flujo de información y para resolver los problemas ligados a la integración regional. Un enfoque de la desmultiplicación de ese tipo implica que el módulo "básico" conlleva una sesión de formación de formadores.
- El elemento de desmultiplicación de una acción de formación puede también tener por objetivo *el transmitir y hacer transmitir un mensaje*. Se trata en este caso de que los participantes se tornen "comunicadores".

Este elemento de desmultiplicación puede ser integrado a un módulo de capacitación según dos entradas posibles:

- una sesión sobre la desmultiplicación es organizada en el seno del módulo, teniendo como objetivo precisar las expectativas de la institución frente a los participantes en términos de comunicación de un mensaje,
- o, el desarrollo del conjunto del módulo alrededor del concepto mismo de desmultiplicación mediante la utilización de juegos de roles, simulaciones, etc. El módulo permite además situar a los participantes en situación de reflexión sobre los métodos de transmisión del mensaje (medios de comunicación, materiales de apoyo, etc.) más adaptados a las límites conocidos en el entorno inmediato de trabajo.

Finalmente, la etapa de desmultiplicación se orienta hacia una individualización de las herramientas de formación en función de las problemáticas correspondientes a cada unidad, lo que implica que el mensaje a desmultiplicar sea concebido previamente a nivel central.

8. LA TRANSFERENCIA DE LAS ADQUISICIONES DE FORMACION EN LA PRACTICA

Se trata de uno de los principales problemas a abordar en el área de la formación de adultos. En efecto, todo esfuerzo sería vano si las enseñanzas, conocimientos y competencias adquiridas no fueran transferidas a las prácticas profesionales cotidianas. Se tratará entonces de verificar en esta etapa si las acciones de formación fueron bien organizadas de manera que faciliten dicha transferencia. Se trata pues de prestar una atención muy particular, dado que las acciones de formación no deberían ser organizadas según la lógica de los problemas a tratar o de los proyectos a realizar que están más cercanos a la realidad del trabajo cotidiano. Es también probable organizar las acciones de formación según un esquema de alternancia de modo de crear interacciones entre la teoría y la experimentación de las competencias y conocimientos en situación. La institucionalización de los facilitadores o de las personas que son fuente de conocimiento en el seno de los servicios puede también mejorar las condiciones de transferencia, así como el hecho de formar grupos de personas procedentes de los mismos servicios o unidades a fin de constituir una masa crítica suficiente que permita facilitar la adopción de un comportamiento, de un saber o de una tecnología en el seno del servicio en cuestión.

9. LA TRANSFERENCIA INTERNACIONAL DE LAS HERRAMIENTAS Y MEDIOS DE FORMACION

Otro nivel posible de transferencia es el de los métodos y herramientas de formación de una organización o de un país a otro. Los ejemplos de este tipo de demandas de transferencias son numerosos. Citemos por ejemplo las experiencias en curso entre Europa Occidental y Europa Central. La proporción de fracasos es muy elevada, debido, muy a menudo, a no haber sabido o podido comprender e integrar las limitaciones socio-económicas de los países destinatarios en los dispositivos de formación "transferidos", sino además por no haber sabido explicar el modelo, sus precondiciones, sus limitaciones y su materialidad a los tomadores de decisiones de los países destinatarios. La comprensión "íntima" del sistema de transferencias es en general limitada en la parte sumergida del iceberg. La culminación clásica de este tipo de transferencia es una caricatura del modelo original, insatisfactoria tanto para los países de origen como para los países destinatarios. La práctica de los profesionales de la formación de adultos empuja aquí a la modestia y prudencia más grandes.

10. LAS MODALIDADES DE FORMACION

Es importante tener un dominio de las diferentes modalidades de formación posibles para evitar que la forma no prevalezca sobre el fondo. El curso en sala ya no es más la única modalidad posible en materia de formación. Citemos por ejemplo, los viajes de estudios o la formación en acción, es decir acompañando la resolución de un problema, la auto-formación (Enseñanza Asistida por Computadora, consulta de un centro de recursos, etc.), la fertilización cruzada, el aprendizaje con colegas y bajo tutorado, la "puesta en situación" (pasantía), coloquios, el seguimiento de la formación en las escuelas, institutos de enseñanza o Universidades, jornadas de estudios, almuerzos debate, cursos a distancia, etc. Esta lista de las situaciones de aprendizaje no puede ser considerada como exhaustiva. Es importante adaptar las modalidades de formación en función de los públicos destinatarios y de los tipos de transferencia a efectuar a fin de optimizar la adecuación entre objetivos de formación, beneficiarios de esta formación y medios de formación

11. LA EVALUACION Y LOS EFECTOS DE LA FORMACION

El método clásico de evaluación de las acciones en materia de formación consiste en distribuir a los pasantes (*stagiaires*) un diagrama de evaluación inmediatamente al concluir su formación. Ello no permite realizar una verdadera evaluación, en la medida en que los datos recogidos pueden, por un lado, ser alterados (positiva o negativamente) por la atmósfera de la situación y, por el otro, no permite evaluar la transferencia de los conocimientos en situación profesional. De hecho, la evaluación de las acciones de capacitación puede efectuarse a tres niveles:

La evaluación inmediata tal como es realizada comúnmente. Exige la elaboración de diagramas de evaluación no sólo teniendo en cuenta el contenido de la formación sino también su organización y sus modalidades.

La evaluación diferida de las acciones de formación. Se trata de evaluar en qué medida los objetivos particulares de la formación fueron efectivamente transferidos en las prácticas profesionales. Esta evaluación sólo puede efectuarse en el lugar de trabajo, en cooperación con la persona objeto de la formación y su superior más próximo, y luego de un cierto plazo que permita a aquél la apropiación de los conocimientos. Se podría perfectamente imaginar que esta evaluación diferida se desarrolla en varias etapas a fin de verificar en qué medida los nuevos conocimientos resisten el paso del tiempo.

Finalmente, un tercer tipo de evaluación puede ser aplicado a fin de evaluar *en qué medida la formación tiene un impacto en los métodos de trabajo y en el desempeño*, ya sea medida en términos de limitación de ausentismo, de puntualidad, de respeto de los plazos, etc.

12. EL "TIMING" DE LA FORMACION

El "*timing*" de elaboración y de puesta en práctica de la formación es uno de los aspectos más dejados de lado en la gestión de la formación. En este aspecto, ciertas situaciones de formación han terminado por asumir rasgos caricaturescos: los funcionarios son formados demasiado tardíamente o demasiado prematuramente. Una formación muy temprana propicia que el pasante olvide al cabo del tiempo las adquisiciones en materia de formación, las cuales, por ende, no serán empleadas. Una formación demasiado tardía propicia que el pasante emplee mal las herramientas puestas a su disposición. Es importante pues sincronizar la formación con los otros aspectos vinculados a la realización de un proyecto de modernización.

En los Estados Miembros de la UE, la construcción europea se hizo en el seno de círculos reducidos de especialistas, al punto que la dimensión europea en la formación de los funcionarios estuvo durante mucho tiempo ausente. Fue recién con la primer expansión que los centros de formación de funcionarios, bajo el impulso del *Civil Service College* (4), incorporaron módulos europeos especializados. Como resultado de ello, hoy nos vemos confrontados a una doble paradoja:

- los países fundadores son probablemente los que en la actualidad, tienen más necesidad de profundizar y de innovar en materia de formación europea de sus funcionarios. Desde este punto de vista, la aprobación del Acta Unica Europea, el programa de 1992 y, finalmente, las polémicas surgidas con ocasión de la aprobación del Tratado de Maastricht fueron una sucesión de impactos saludables.
- El temor hacia las consecuencias de la construcción europea sobre el funcionamiento de las administraciones nacionales, sea en base a los estatutos de los funcionarios o en base a los procedimientos administrativos, es el motor principal de la innovación en materia de formación europea. Se encuentra asimismo tanto en el campo de los contenidos, de los modos de formación, como en el desarrollo institucional.

Por el contrario, los nuevos Estados Miembros, en particular durante las últimas ampliaciones de la UE, han puesto en práctica políticas de formación europeas extremadamente dinámicas y proactivas a fin de preparar sus funcionarios para este nuevo entorno.

13 ¿HACIA LA CONSIDERACION DE LA FORMACION EN LOS PROYECTOS DE INTEGRACION REGIONAL?

La formación de funcionarios puede ser, si se cumplen ciertas condiciones de gestión del proceso de formación, un factor facilitador de la realización de un proyecto de tal envergadura. La formación de funcionarios para la integración regional es, pues, una herramienta de acompañamiento no despreciable de un proyecto de esa naturaleza.

Las sesiones de trabajo que se prolongarán en los próximos días van a permitirnos conocer, comprender y analizar lo que fue hecho en esta materia en Europa.

NOTAS

1. Cuando se trata de incautar estupefacientes, armas, explosivos o desechos tóxicos.
2. Estas acciones de formación ligadas a las soluciones no formativas suelen llamarse formaciones derivadas.
3. Es cierto que la función pública holandesa es una función pública de empleo y no de carrera, lo cual induce una lógica diferente a la de las otras funciones públicas europeas.
4. Ver el programa de formación del *Civil Service College* de 1972.

LA FORMACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS NACIONALES PARA LA INTEGRACION REGIONAL: La Experiencia Francesa

Isabelle DE SILVA

Célula América Latina; Consejo de Estado, París, FRANCIA.

Cerca de 40 años después de la firma del Tratado de Roma, que dio vida a la Comunidad Económica Europea (CEE), nos preguntamos ¿se han realmente integrado y adaptado a esta transformación los funcionarios públicos franceses? Por efecto de una paradoja, que no es más que aparente, Francia, situada en el corazón de la construcción comunitaria desde su origen, no otorgó a la formación europea de sus funcionarios un rango prioritario sino hasta hace muy poco tiempo.

La experiencia francesa permite, a la luz de políticas que son las de sus pares en el seno de la Comunidad Europea (CE), extraer algunas respuestas de la siguiente pregunta: ¿cómo un país puede teniendo en cuenta su tradición socio-política y sus estructuras administrativas, adaptarse a nuevas reglas, manejar un proceso de cambio y defender al máximo sus intereses nacionales?

En efecto, todo proceso de trastorno político e institucional encierra a la vez amenazas y oportunidades. A título de ejemplo, el Derecho comunitario limita severamente toda intervención estatal que atente contra el libre juego de la competencia entre empresas de los diferentes Estados Miembros. El mismo puede de esta forma verse afectado por la injerencia de los agentes de los servicios encargados de definir y de poner en práctica las ayudas estatales. Pero la perspectiva es muy diferente si éstos saben apreciar las disposiciones fiscales que favorecen indebidamente a las empresas de otro Estado Miembro, para luego hacer intervenir las reglas comunitarias y poner punto final a este inconveniente. El conocimiento del Derecho comunitario reforzará entonces la competitividad nacional y también la motivación de los agentes.

Todo lo que está en juego en relación a la formación de los funcionarios públicos consiste en beneficiarse de la aventura comunitaria en favor de los intereses nacionales. En Europa está en juego también el compromiso de la modernización del aparato administrativo, del Estado frente a la globalización y el reforzamiento de otros poderes competidores (en particular, las colectividades locales).

Nos adentraremos en primer término en la política francesa de formación desde el punto de vista de sus actores - ¿cómo percibieron ellos lo que está en juego y cómo las instituciones se adaptaron? - luego desde el punto de vista del contenido de los programas: ¿a quién se dirigen y con qué fin?

1. UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE FORMACION CARACTERIZADO POR LA DIMENSIÓN INTERMINISTERIAL Y EUROPEA

1.1. Históricamente, la dimensión europea fue integrando progresivamente los programas de formación de los funcionarios. Francia tomó conciencia de ella en forma tardía. Las primeras formas de integración europea -la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)- no dieron lugar a una formación propia.

Durante los primeros años de la construcción comunitaria, un pequeño núcleo de funcionarios, que de hecho se transformaron en especialistas, tuvieron en sus manos la evolución de las políticas y de los dispositivos institucionales, sin que una necesidad formalizada de formación se hiciera evidente: la materia era percibida como un perpetuo devenir y el dispositivo normativo no había alcanzado la amplitud que le es propia hoy en día. Los actores del quehacer comunitario eran al mismo tiempo los únicos en detentar una competencia específica, que por tanto no tenían necesidad de buscar.

La situación era comparable a la que conocen hoy los países de América Latina y Central, en los cuales el proceso de integración regional ha dado un salto cualitativo, pilotado por un número restringido de actores.

Como se sabe, el capacidad de orientar las políticas comunitarias hoy es algo enteramente nuevo para Francia y sus pares europeos y la formación se transforma en una apuesta a la competitividad de las naciones en el seno del conjunto comunitario.

El marco comunitario será en adelante al mismo tiempo complejo y extenso: impregnará el conjunto de la acción administrativa, y no solamente algunos servicios o ministerios especializados (tradicionalmente, Relaciones Exteriores, Economía, Agricultura). Los efectos del Derecho comunitario originario y derivado se hacen sentir sobre todo el edificio normativo bajo el impulso de las jurisdicciones comunitarias y nacionales. Paralelamente, el nivel de complejidad de las normas y de sus procesos de elaboración, así como también

los compromisos políticos subyacentes a los diversos asuntos, creció en forma exponencial: son responsables de ello las ampliaciones sucesivas de la Comunidad, el desarrollo de los nuevos modos de intervención (tales como los fondos estructurales) y las reformas institucionales que en un lapso de tiempo muy breve sacudieron la arquitectura emergente del Tratado de Roma (Acta Unica Europea -AUE-, Espacio Económico Europeo y, sobre todo, el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht).

1.2 El gran choque: la preparación del mercado único de 1992.

La construcción comunitaria conoció desde 1957 progresos notables y continuos, donde la percepción de la existencia de una necesidad en la materia es reciente, ya que remonta a la firma del AUE, que tuvo el efecto de un electrochoque. Se puede situar entonces hacia 1986-1988 el momento en el cual Francia se dio cuenta de su atraso en materia de formación de sus agentes públicos e intentó definir una política con el fin de remediarlo. Más que un cuestionamiento de lo existente, Francia consideró que necesitaba hacer más y a un ritmo mucho más rápido.

Un gran número de razones explican el hecho de que 1992 haya jugado un rol catalizador: los efectos de la adhesión de España y de Portugal comenzaban a hacerse sentir (es importante destacar que la integración de estos dos países, si bien menos desarrollados que los demás Estados Miembros en ese momento, en los cuales se albergaban algunos sectores que competían directamente con la economía francesa, no se hizo sin dificultades), las empresas se encontraban muy sensibilizadas por la entrada en vigor del mercado único, que fue objeto de una campaña de comunicación muy intensa, iniciada por la Comisión y secundada por los medios de comunicación. Desde el punto de vista de la administración, ambiciosos objetivos de armonización de reglas y la promulgación de nuevas reglamentaciones debían ser alcanzados antes de esa fecha.

Interesa detenerse en las causas de ese desfase cualitativo y temporal: Francia, miembro pleno de la Comunidad, no conoció los "efectos traumáticos", y la movilización que afectaron a aquellos que se integraron tardíamente (Gran Bretaña primero y luego España y Portugal) obligados a implantar tempranamente y en forma muy eficaz modalidades de formación sobre cuestiones europeas. Para esos países el compromiso era enorme, en virtud del atraso a superar y el impacto sociológico y político que creaba la adhesión. El ejemplo de Portugal es significativo: implantó en muy poco tiempo una formación permanente de sus funcionarios de excelente calidad. Gracias a ese esfuerzo, este país pudo tener un manejo adecuado de los fondos estructurales comunitarios que contribuyeron a su desarrollo económico.

El momento de la adhesión parece pues constituir una ventana de oportunidades para sensibilizar y motivar al aparato administrativo. Asimismo Francia no ha estado inactiva durante 40 años: lo comunitario se fue haciendo camino en las Universidades y en las Administraciones; pero el desarrollo de una política concertada y específica constituye un nuevo elemento.

Hacia esa época un movimiento de envergadura se diseñó a través de diferentes programas: la toma de conciencia desemboca en una política activa puesta en práctica por iniciativa de la Dirección General de la Función Pública. Esta estructura, de vocación interministerial, depende del Primer Ministro y puede, según las épocas, estar adscrita a un ministro a cargo de la Función Pública.

En el marco de un programa titulado "Función Pública 2000" se decidió formar, en un plazo de cuatro a cinco años, 2.000 funcionarios. Teniendo en cuenta la dimensión de la población concernida, tan sólo una sensibilización era encarable. Módulos de una duración media de dos días fueron así cocebidos y propuestos por los experimentados en cuestiones comunitarias (funcionarios de la entidad comunitaria-SGCI- o diplomáticos). La estructura concebida para llevar a cabo este programa, el Instituto Internacional de Administración Pública, es igualmente interministerial, lo que permite obtener, por añadidura, una interpenetración de las administraciones, que aprenden a dialogar mejor entre ellas. En 1995, el objetivo perseguido fue alcanzado y el programa continúa con el mismo ritmo.

Otra vertiente del programa, que parece reproducible y oportuna de tener en cuenta por los países latinoamericanos, consiste en desarrollar intercambios bilaterales de funcionarios, de corta duración: conciernen sobre todo a los miembros asociados más cercanos a Francia (Alemania desde hace 20 años, Gran Bretaña desde hace 10 años, Países Bajos).

El conocimiento de las otras administraciones es en efecto un elemento crucial en la perspectiva comunitaria.

El desarrollo de una política voluntarista de formación de cuadros públicos reposa sobre un dispositivo caracterizado por una multitud de intervinientes.

1.3 El dispositivo actual: los actores institucionales

La característica del sistema francés de formación, en el plano europeo, consiste en apoyarse en una densa red de escuelas administrativas. En esto Francia y España se distinguen de un país como Gran Bretaña, que no tiene formación inicial de sus funcionarios. Estas escuelas intervienen pues, lo cual es lógico, a nivel de formación inicial, pero también en el plano de la formación permanente. Su importancia deriva del sistema francés de función pública.

La formación en cuestiones comunitarias debe en efecto ser resituada en el marco general del esfuerzo considerable llevado a cabo en materia de formación de los funcionarios desde la Segunda Guerra Mundial. Francia desarrolló una verdadera política de formación regida por un dispositivo legislativo, reglamentario y contractual e integrado a las reglas generales de la función pública. Formación y carrera están ligadas. En Francia, el concurso es el modo privilegiado para el reclutamiento de personal y el ascenso en la función pública (numerosos funcionarios preparan concursos "internos", y por lo tanto se forman, para avanzar en su carrera). Este sistema trae aparejado a la vez una cierta rigidez de la formación (orientada por el programa de los concursos) y una oportunidad para ligar el ascenso a ciertas responsabilidades junto con el dominio de ciertas competencias.

La formación europea puede apoyarse en múltiples intervinientes y en estatutos y competencias de muy diversa índole.

La reestructuración de la función pública condujo a crear en 1945, como complemento a las escuelas de carácter técnico encargadas de preparar los concursos administrativos, una escuela destinada a formar los altos funcionarios generalistas: la Escuela Nacional de Administración (ENA). En base a este modelo, diversas escuelas de formación a las cuales sólo se accede por concurso, fueron desarrolladas: los Institutos Regionales de Administración, las escuelas que preparan para una carrera especializada (aduanas, magistratura, impuestos, etc). La duración de la escolaridad en estas escuelas es de uno a tres años y los alumnos ya son funcionarios titulares.

Al lado de estas escuelas intervienen diversos centros de formación, más o menos especializados en formación inicial o en formación permanente: entre otros, se pueden citar los centros de formación ministeriales, el Centro de Formación de la Función Pública Territorial, el Instituto Internacional de Administración Pública y, finalmente, el Centro de Altos Estudios Europeos de Estrasburgo.

Se constata, en el curso de los últimos 5/7 años, una dinámica efectiva del dispositivo institucional en un doble movimiento:

- Las instituciones existentes han realizado un esfuerzo enorme de "europeización";
- El gobierno francés decidió crear un Centro específicamente destinado a la formación comunitaria

El reforzamiento de la dimensión comunitaria es muy evidente si se elige el ejemplo del ENA, figura de proa de las escuelas administrativas, que posee una importante tradición de innovación en sus métodos pedagógicos: la enseñanza de temas comunitarios, que se había desarrollado progresivamente en el seno de las enseñanzas ya existentes, es objeto desde 1995 de una enseñanza a tiempo completo (bajo el título de "procedimientos y asuntos comunitarios") de larga duración. Este año, los alumnos pudieron seguir en directo el programa de la Presidencia francesa de la Comunidad a través del estudio de los documentos manejados por los diplomáticos.

Además, la escuela desarrolla un seminario durante el cual los estudiantes se ven obligados a estudiar un problema de política pública a través de la administración comparada: no se trata pues de una discusión escolástica de Derecho comparado, sino de un trabajo de reflexión concreto basado en encuentros con las administraciones de otros Estados Miembros (este año, el tema principal es el medio ambiente).

De esta forma, la carencia francesa, tantas veces denunciada, en materia de administración comparada (los otros Estados Miembros no están en absoluto más adelantados a ese respecto) está posiblemente a punto de ser superada.

La "europeización" de los programas fue adoptada también por otras instituciones, tales como los Institutos Regionales de Administración, que crearon igualmente módulos de enseñanza específicos. En forma general, todas las escuelas administrativas poseen hoy en día una vertiente europea en su formación.

La creación de un **Centro de Estudios Europeos** en Estrasburgo en 1994 completa la serie de acciones de "europeización" de las escuelas u organismos existentes. Ilustra una voluntad política enérgica por fortalecer la dimensión europea en la formación europea de los funcionarios (la elección de Estrasburgo, ciudad

Europea, no es anódina a tal respecto). El rol de este Centro consiste en ser prestador de servicios al concebir la formación, inicial y continua, para todas las categorías de funcionarios y también otras modalidades de formación.

La creación del Centro marca además una doble novedad del punto de vista institucional:

- por primera vez, la misión específica del organismo consiste en paliar las carencias de formación en los asuntos europeos en sentido amplio;
- esta institución está dirigida potencialmente tanto a los funcionarios franceses, sin distinción alguna, según su origen técnico o su grado de avance en la carrera, como a los ejecutivos de empresas, abogados, etc.

Finalmente, el Centro no se limita a la formación de funcionarios franceses sino que recibe igualmente funcionarios extranjeros y, sobre todo, a cuadros provenientes de países candidatos a integrar la Unión Europea (UE). Para su funcionamiento, el Centro se apoya principalmente en participantes del exterior .

Más que un cuestionamiento del sistema existente, este Centro parece llamado a jugar el rol de catalizador, de estímulo para el conjunto del dispositivo institucional de formación. En efecto, es impensable imaginar que cargue sobre sus hombros el conjunto de la formación sobre cuestiones europeas de los funcionarios, ya que ésta debe cada vez más estar integrada en los distintos aprendizajes. En cambio, su aporte debería ser de ofrecer modalidades de formación puntuales y novedosas que responden a una demanda real.

1.4 ¿Cuáles son las ventajas y los límites de los diferentes sistemas institucionales de formación en la perspectiva de una preparación adecuada para la integración europea?

Si se compara el sistema francés con otros sistemas de formación aplicados por los otros Estados Miembros, parecen apreciarse diferentes criterios de significación:

- prioridad otorgada a la formación inicial en el momento de acceso a un empleo o a la formación continua,
- existencia o no de escuelas de administración pública;
- selección de estructuras interministeriales o, por el contrario, especializadas por ministerio;
- aprendizaje autónomo o integrado.

Todo intento de comparación debe tener presente que la política y el dispositivo de formación seleccionado por cada país se concibe solamente a la luz del sistema de la función pública existente: noción de carrera, existencia de "cuerpo", etc.

El inconveniente que muchas veces se ha reprochado al sistema francés es de dar por sentado el hecho de que los funcionarios ya han recibido en otra parte una formación general en Universidades o en sus Escuelas de procedencia. Se presume, por tanto, que ellos no precisan una formación exhaustiva, que no corresponde por otra parte a la vocación de escuela de aplicación de las escuelas administrativas. El problema se ahonda cuando se trata particularmente del Derecho comunitario. Por contraste, el sistema inglés recluta funcionarios perfectamente generalistas que no necesitan una adaptación previa a la profesión de funcionarios: el sistema está concebido desde su origen para aportar conocimientos que presuntamente los jóvenes funcionarios no poseen aún.

Las experiencias francesa y española muestran por otra parte, el interés de contar con estructuras interministeriales cuando se trata de dar un impulso político fuerte para elevar la formación para la integración al rango de "ferviente obligación". La elección francesa de poner el acento en una formación interministerial es muy lógica, a partir del hecho de que Francia desarrolló precozmente estructuras de coordinación interministeriales (SGCI): sin que esto sea objeto de debate, lo comunitario surge de lo interministerial. La situación es diferente en los otros países: así Alemania, que no tiene la misma experiencia, utiliza lo comunitario para permitir a las administraciones trabajar mejor en conjunto. Finalmente, los otros países tienen tendencia a pensar que este ámbito pertenece al área de actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual no se sostiene.

Este tema puede dar la oportunidad a los países latinoamericanos para desarrollar procedimientos de concertación interministerial, siendo el único escollo, el hecho de que las administraciones diplomáticas o económicas terminen encuadrando a las otras administraciones.

Finalmente, los distintos sistemas nacionales pueden ser cuestionados o revelarse mal adaptados a la dimensión comunitaria. La estructura del poder en Francia se organiza en términos de conflictos que son resueltos por un arbitraje al más alto nivel. Por el contrario, la Comunidad Europea sigue reglas diferentes: no hay "cúpula" que arbitre, y para obtener una posición favorable a los intereses nacionales hay que

conocer, de larga data, las posiciones de unos y otros y preparar el terreno hacia adelante. Los funcionarios franceses no pueden por lo tanto reproducir en Bruselas los esquemas de comportamiento que desarrollan con éxito en París.

Esto nos conduce a abordar un tema de fondo, que condicione los medios (humanos y financieros) puestos en práctica para la formación de los funcionarios: ¿qué hay que enseñar, en qué momento y a quién?

2. LOS CONTENIDOS DE LOS PROGRAMAS Y SUS DESTINATARIOS

En esta materia, ciertas opciones estructurales derivan, en el largo plazo, del dispositivo institucional descrito anteriormente que recae en una cierta concepción del funcionario francés. Otras fueron formuladas más recientemente, en el marco de la política voluntarista que fue puesta en práctica. Una primer pregunta se refiere a la inserción de la formación en la carrera del funcionario.

¿En qué momento la formación debe ser introducida?

Tradicionalmente se distinguen tres niveles:

- la formación del futuro funcionario;
- el acceso a la función pública;
- la formación continua.

Los países que se asocian o ponen en práctica un proceso de integración, se plantean con particular clarividencia, el problema del **timing más adecuado** para la formación de los funcionarios.

Una elección de hecho, que parece incuestionable, llevó a privilegiar en Francia, dos "momentos" para la formación de los funcionarios: la formación inicial, que precede el acceso al empleo, y la formación continua para los funcionarios en una fase intermedia de su carrera. La formación universitaria, que no está aquí en debate, es evidentemente importante y, como ya lo expresamos, la integración comunitaria está ya muy avanzada: todo estudiante, cualquiera sea su especialidad, debe recibir una formación de base sobre ella.

Cuando se tomó conciencia de la necesidad del desarrollo de la formación de los funcionarios en temas europeos, la prioridad fue la de sensibilizar al joven funcionario para que éste adquiriera buenos reflejos: "pensar a la europea", tomar en cuenta el entorno normativo comunitario y también las posiciones de los demás Estados Miembros, etc...

Más recientemente, surge la idea según la cual son probablemente los funcionarios de nivel más elevado, los llamados "muy altos funcionarios", los que fueron dejados de lado del esfuerzo de formación. Los tomadores de decisiones y los negociadores actuales se transforman en los nuevos destinatarios de la formación.

Una lección general puede ser rescatada, en la perspectiva de la integración regional en América Latina: no se puede "elegir" un *timing* por encima de otro, dado que en un campo básicamente evolutivo la formación continua es indispensable.

En cambio, hay grados de urgencia y diferentes tipos de funcionarios. Lo importante es por lo tanto establecer, en función de los medios presupuestarios disponibles, un plan de formación global y diferenciado: global, pues a todos los niveles, la integración debe tenerse en cuenta bajo pena de quedar confinada al "ghetto" de los negociadores y de los tomadores de decisiones; diferenciado, ya que es evidente que los agentes intermediarios no necesitan una actualización tan especializada como los muy altos funcionarios.

La filosofía en materia de contenidos de programas de formación evoluciona poco a poco:

En forma general, la formación profesional se destina a los funcionarios durante el curso de su carrera y debe permitirles *adaptarse* a su empleo, *perfeccionarse* o *acceder* a cargos superiores.

La concepción reactiva de Francia respecto a Europa tuvo a veces como efecto englobar las acciones de formación europea a modo de actualización, especie de apéndice obligada más que de hacer una formación calificada, permitiendo progresar en la carrera.

Este defecto general fue igualmente percibido en la definición del contenido de la formación, lo que condujo a una reorientación en el período reciente. La formación francesa fue largamente caracterizada por su contenido "académico". El tema comunitario era percibido como un conjunto de nociones institucionales y

jurídicas. Desde entonces, la formación francesa ha estado orientada hacia la transmisión de un saber, con fuerte contenido histórico y jurídico.

Poco a poco, teniendo en cuenta la corta duración de la formación generalmente realizada y de la experiencia del público implicado (cuando éste no está compuesto de jóvenes estudiantes, sino de funcionarios en actividad desde hace algunos años), este concepto fue revertido. Desde fines de los años '80, diversos informes señalaron los inconvenientes de una concepción demasiado abstracta y racionalizada de la experiencia comunitaria. El ejemplo que era considerado como alternativo era la formación "a lo anglosajón". Este tipo de formación, desarrollada en el Reino Unido o en los Países Bajos, se apoya sobre postulados muy diferentes: la formación debe ser rentable de inmediato para sus beneficiarios, pero también para la defensa de los intereses nacionales. De este modo, módulos de formación para situaciones específicas y sobre aptitudes para la negociación fueron desarrollados en forma convincente e hicieron escuela en Francia.

De este modo, la ENA organiza sesiones de simulación sobre elaboración de la política francesa, tanto en el marco franco-francés (negociación interministerial en el seno de la entidad comunitaria del SGCI) como franco-comunitario (simulación del Comité de Representantes Permanentes -COREPER-, instancias de negociación entre Estados Miembros).

Hoy en día los objetivos a alcanzar y los destinatarios perseguidos pueden ser distinguidos en tres círculos:

- Para el círculo más amplio, que debe englobar un número importante de funcionarios (como mínimo a todos aquellos que no se contentan con ejecutar sino que también ejercen un poder de decisión), se trata de desarrollar el reflejo comunitario: en todos los temas, hay que "pensar a la europea";
- Para un círculo más restringido que no se limita a los diplomáticos sino que puede englobar a todos los funcionarios, incluso técnicos, a partir del hecho de que ellos están en contacto con las instituciones comunitarias, hay que no sólo transmitir un caudal de conocimientos importante - lo que se llama "experiencia comunitaria", sino también actualizarlo regularmente;
- Finalmente para el círculo de los principales tomadores de decisiones y negociadores que representan a Francia en las instancias comunitarias, hay que transmitir no sólo todo lo que precede (que es, en términos generales, debidamente manejado) sino sobre todo ofrecer herramientas pertinentes (*expertise* jurídica, servicios de documentación, etc.) y desarrollar las aptitudes de comportamiento necesarias. Además de un trabajo sobre la negociación, este grupo debería en particular desarrollar el conocimiento de sus homólogos para un seguimiento político-administrativo de los otros Estados Miembros. Este conocimiento pasa por módulos puntuales de formación y también por una política de intercambio y de movilidad entre las diferentes administraciones nacionales.

¿La dimensión europea de la formación debe estar integrada a módulos con vocación primordialmente nacionalista o, por el contrario, debe disociarse de los programas clásicos?

El sistema francés combina, y he ahí su sabiduría, los dos enfoques, que no son de ninguna manera irreconciliables; antes al contrario, se refuerzan mutuamente.

Módulos específicos son necesarios para percibir la gestión comunitaria en su conjunto. Pero la integración de lo "comunitario" en su amplio sentido en los otros programas es una verdadera necesidad. Esta integración se ha hecho ya tanto en las enseñanzas dispensadas en la Universidad como en las formaciones administrativas y no se trata de volver atrás. ¿Cómo concebir la enseñanza de la redacción de textos jurídicos o economía sin mencionar el Derecho comunitario o el Sistema Monetario Europeo?

El debate entre la "integración" de la dimensión comunitaria o regional y el tratamiento específico, autónomo, es recurrente y se plantea también en términos de estructuras administrativas; así algunos declaran haber expresado el deseo de que se constituyan "células europeas" en todos los ministerios, asumiendo un rol de impulso, asesoramiento y coordinación. Pero una visión "integrada" (aceptada de hecho en el caso de Francia, que hasta ahora no había incorporado este modo de funcionamiento) conduce a dar a cada servicio la responsabilidad de tomar en cuenta la dimensión comunitaria. El riesgo de automatización es evidentemente el de imponer un filtro que dañe a la coherencia de la acción conjunta. Desde un enfoque que no sea más en términos de lugar en la jerarquía sino de estructura administrativa, es necesario igualmente prestar atención al riesgo de concentrar la formación sobre los funcionarios de las administraciones centrales, dejando de lado a aquellos que se encuentran a nivel descentralizado (local), así como también a los funcionarios de las colectividades locales; que en lo sucesivo estarán englobados.

¿Están adaptadas las instituciones de formación a los objetivos en materia de formación?

El principal problema parece ser hoy en día la existencia de formadores calificados.

El sistema francés se apoya en gran medida en expertos que intervienen por algunas horas o algunos días. Ellos están perfectamente inmersos en el seguimiento cotidiano de los dossiers, manejan los problemas emergentes, pero no están siempre "formados para formar". Por otro lado la eficiencia de la formación apunta fundamentalmente a las calidades pedagógicas, aún más en un campo donde los aspectos técnicos dan lugar a una dimensión esencial en materia de comportamiento.

Se puede acotar a este respecto que la estructura de formación británica posee ventajas considerables cuando se trata de desarrollar formaciones pragmáticas e innovadoras. El sistema británico presenta la particularidad de apoyarse en formadores que son funcionarios, pero destacados por algunos años en funciones de formación para las cuales están ellos mismos formados.

La ventaja radica en combinar los recursos con los expertos adecuados, aquellos que están más dispuestos que los universitarios a percibir los problemas más salientes que afectan a la profesión, y saber desarrollar un profesionalismo de los métodos. Los nuevos métodos de formación-simulación, dramatizaciones, entrenamiento a la negociación, etc., que sin duda resultan más vivaces y eficaces que la tradicional exposición seguida de preguntas, no son en efecto accesibles al neófito.

Los alemanes toman la precaución de formar sistemáticamente a sus conferenciantes en los métodos pedagógicos. Este sistema debería ser imitado con más frecuencia.

3. CONCLUSION

La política de formación puede ser una herramienta eficaz al servicio de una política general de adaptación a la integración regional. Debe ser concebida a partir de lo existente, entendido en forma global. De esta manera la formación es una cosa, pero los funcionarios deben asimismo conocer períodos de movilidad, tanto en las instancias comunitarias como en las otras administraciones de los Estados Miembros. Los tres ejes de una política global de adaptación de la administración pueden ser: informar, formar, e intercambiar. La formación debe contar con el apoyo de una voluntad política importante para evitar que la administración se transforme en una estructura dualista, dividida entre especialistas informados y los otros. Este imperativo es igualmente prioritario para los países latinoamericanos que comienzan reformas de gran magnitud.

LA FORMACION DE CUADROS PUBLICOS EN LAS ESCUELAS DE GESTION

Koldo ECHEBARRIA

Director, Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE). Barcelona, ESPAÑA

1. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ERA DEL *MANAGEMENT*

En los últimos 15 años circunstancias económicas, políticas y sociales han alterado el marco de referencia en el que operan las administraciones públicas. El impacto de fenómenos como la crisis fiscal del Estado, la mundialización de los intercambios económicos, la ruptura del consenso político sobre el Estado del bienestar, la integración en instituciones supranacionales, las nuevas tendencias demográficas o los procesos de descentralización del poder político y administrativo, han modificado de forma sustancial las condiciones de elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas. Todos los países tratan de buscar respuestas a los cambios en el entorno promoviendo una transformación más o menos profunda de sus sistemas públicos.

Por encima de sus efectos más inmediatos, los cambios de los últimos años son portadores de una concepción diferente sobre la forma de organizar la satisfacción de las necesidades colectivas. La racionalidad jurídica y el modelo burocrático, dominantes a lo largo de este siglo, han dejado de ser el arquetipo universal y necesario para estructurar las responsabilidades públicas; surgen modalidades alternativas, que se basan en aprovechar la racionalidad económica, a través de nuevas formas de gestión y del juego de los mecanismos de mercado. El liderazgo teórico de estos cambios no procede, como en anteriores procesos históricos, de juristas o politólogos, sino de economistas y expertos en gestión, estrellas habituales del mundo empresarial.

En las nuevas circunstancias, el *management* se aparece a los promotores del cambio como un conjunto de soluciones capaces de ofrecer respuestas a los graves problemas que aquejan a la Administración Pública. La creciente conciencia sobre el desequilibrio entre ingresos y gastos; junto a la preocupación por aproximar la prestación de los servicios públicos a las necesidades de los ciudadanos, abren la puerta a la promesa de disciplina económica y receptividad al mercado que traen consigo las llamadas ciencias de gestión. Bajo el lenguaje de los indicadores, la cultura organizativa, la planificación estratégica, el marketing, la evaluación del rendimiento, la divisionalización o la calidad, han cambiado las rutinas de miles de funcionarios, algunos de los cuales empiezan a llamarse gerentes o directivos públicos.

De este modo, el *management*, al que se añade el adjetivo público, se ha convertido en el punto de referencia unánime de los programas de modernización o reforma de la Administración. Para Hood, el nacimiento de un nuevo *management* público, como "la denominación del conjunto de doctrinas, más o menos similares, que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde finales de los años '70", se ha convertido en "una de las tendencias internacionales más notables en la Administración Pública".

El *management* se presenta como un conjunto de valores, instituciones, conceptos y técnicas, caracterizados por su portabilidad y neutralidad política. Esto significa, por una parte, que sus enseñanzas se ofrecen como una respuesta válida en multitud de países (desde Nueva Zelanda hasta Dinamarca pasando por España) y en los más variados sectores de la actividad pública (de la sanidad a la policía). La neutralidad política quiere expresar que sus prescripciones sirven para poner en práctica programas contrapuestos, que van desde el desmantelamiento a la defensa del Estado del bienestar.

Hay que entender, por último, que la incorporación de la Administración a la era del *management* representa algo más que la mera recepción de técnicas de gestión del mundo empresarial. El *management*, por encima de su componente instrumental, es un orden ideológico que sirve para la creación y mantenimiento en las organizaciones de una cultura de valores reconocidos y aceptados sobre lo que se entiende por buena gestión (la trilogía de economía, eficacia y eficiencia) y un marco de responsabilidad en el que se desempeña la función directiva, con un sistema propio de prerrogativas y sanciones. A diferencia de lo sucedido en el pasado, el ciclo de reformas por el que atraviesa el sistema público de los países occidentales se aproxima al *management* desde esta dimensión cultural o ideológica, buscando un nuevo orden en la legitimación de conductas en el sector público, ligado a valores de racionalidad económica en la gestión.

2. NUEVAS TENDENCIAS DE LA FORMACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA: ¿HACIA UN MODELO DE MERCADO?

La formación, en sus diversas modalidades y en su más amplio significado (incluyendo la socialización en una organización, institución u orden cultural), es una herramienta privilegiada de los procesos de cambio, "el arma por excelencia de la renovación", en palabras del Informe de Closets sobre la renovación administrativa en Francia. Las actuaciones formativas tienen la doble misión, por un lado, de suministrar los conocimientos instrumentales necesarios para el desempeño de un puesto de trabajo y, por otro lado, de transmitir los valores y principios que exige todo proceso de adaptación organizativa, facilitando el cambio cultural; en este segundo sentido, la formación tiene la virtud de reformar sin transformar, aliviando el coste humano del cambio organizativo.

No es de extrañar, por tanto, que la formación haya debido adaptarse al nuevo marco de referencia de las administraciones públicas, contribuyendo a la puesta en práctica de los nuevos principios, conceptos y técnicas de gestión. Como recuerda Prats, la "formación tradicional en las administraciones públicas ha respondido y se ha orientado hacia un modelo burocrático de organización, inculcando sus postulados básicos de jerarquía, distanciamiento, formalización, apego a las normas e ignorancia de los conceptos de coste y rendimiento". Esto significa que si la formación quiere convertirse en un medio adecuado para propagar el cambio cultural en la Administración Pública, debe comenzar por invertir algunos de sus esquemas tradicionales de diseño y provisión.

A continuación se resumen, en forma de dicotomía, las dimensiones de una formación burocrática frente a una formación gerencialista:

- de una formación orientada desde la oferta, bajo el protagonismo de los institutos de formación, a una formación concebida desde la demanda, con un papel central de los directivos en la identificación de necesidades y el diseño de los cursos;
- de una formación dirigida al individuo, en función de sus diferentes estadios de carrera y orientada a su satisfacción personal, a una formación dirigida a las unidades organizativas, a través de sus equipos de trabajo;
- de una formación desvinculada del puesto de trabajo, concebida al margen del mismo, a una formación vinculada a las necesidades del presente o futuro puesto de trabajo;
- de una formación basada en transmitir conocimientos abstractos, a una formación orientada a producir aprendizaje mediante la reflexión y aplicación de conceptos y técnicas sobre la realidad cotidiana;
- de una formación estructurada en programas cerrados, diseñados a una gran distancia de las necesidades de la organización, a una formación confeccionada a la medida de las necesidades de la organización, a una formación confeccionada a la medida de las necesidades de la organización.

En este contexto, las políticas de formación de funcionarios han ido aproximándose a lo que Metcalfe denomina un "modelo de mercado" de la formación. Frente a una provisión controlada desde la oferta que no concede influencia alguna a sus destinatarios, la utilización de mecanismos de mercado para regular las relaciones entre proveedores y destinatarios, permite una mejor adaptación entre productos y demandas. Una relación contractual permite al comprador ser consciente de los costes de la formación y elegir en función de sus necesidades.

Este modelo de mercado puede llevarse a la práctica en diversas modalidades, que van desde el establecimiento de un mercado restringido entre los institutos públicos de formación y sus clientes en los departamentos, pasando por la concurrencia entre los centros oficiales y otras escuelas oferentes de formación, hasta la desaparición de los centros públicos, al considerarse una necesidad que puede cubrirse a través de la oferta existente en el mercado. En cualquier caso, esta dinámica ha creado un nuevo espacio para que las escuelas de gestión puedan ofrecer sus servicios a las administraciones públicas, lo que les ha permitido tener un protagonismo creciente en la formación de sus cuadros directivos.

3. LAS ESCUELAS DE GESTION Y LA FORMACION DE CUADROS PUBLICOS: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES

Durante los últimos años, la demanda de *management* desde las administraciones públicas ha atraído el interés de numerosas escuelas de gestión que se han apresurado a ofrecer sus programas para satisfacer estas nuevas necesidades. Básicamente, esta oferta se ha hecho desde tres concepciones y ópticas distintas, que han modulado en cada caso los programas ofrecidos:

a. La superioridad de la gestión empresarial

La mayoría de los centros han concebido su oferta desde la superioridad de la gestión empresarial y su carácter de modelo a exportar en la Administración Pública. Bajo esta idea late un prejuicio negativo de

la Administración Pública y una afirmación de la transferibilidad de las prácticas e instrumentos privados para mejorar su funcionamiento.

Bajo esta concepción, los directivos públicos son expuestos a los mismos programas que los directivos empresariales, sin hacer ningún tipo de matices, ni metodológicos, ni de contenido. Es normal, además, que no exista una oferta específica de actividades formativas para el sector público, incorporándose los participantes procedentes del sector público a los programas existentes para el sector privado.

b. Un modelo genérico de gestión

Una segunda aproximación consiste en afirmar la existencia de un modelo genérico de gestión que puede enseñarse tanto a directivos públicos como privados. Este enfoque reconoce, no obstante, las considerables diferencias existentes entre ambos, sin pretender exportar técnicas o marcos conceptuales de uno a otro. A pesar de ello, se defiende la relevancia genérica de los conceptos de gestión y la posibilidad de compartir programas entre directivos o potenciales directivos de ambos sectores.

En este caso nos encontramos con programas genéricos, que muchas veces expresan su doble sentido, tipo máster en gestión pública y privada. Esta aproximación plantea la exigencia de disponer de un cuerpo de profesores capaz de moverse con comodidad entre ambos sectores, reconociendo sus especificidades y aportando ejemplos y casos procedentes de los mismos.

c. La especificidad de la gestión pública

Por último, un número reducido de Escuelas de Gestión apuestan por la especificidad de la gestión pública frente a la gestión empresarial y crean programas dirigidos para este sector que tratan de reflejar las particularidades de la gestión en el ámbito público. Esta concepción se basa en el reconocimiento de una singularidad en el ámbito público, que requiere no sólo una aplicación más o menos diferenciada de los conceptos de gestión empresarial, sino el desarrollo de conceptos propios, allí donde las técnicas y marcos conceptuales del mundo empresarial se revelan insuficientes o inadecuados.

Este enfoque se traslada a una oferta de programas y actividades específicas para la Administración Pública, que pueden verse acompañados de aplicaciones diferenciadas en algunos sectores como la sanidad, la educación o la policía. En términos de organización interna, se trata de la aproximación más costosa y exigente, ya que requiere la existencia de una división específica de gestión pública en el seno de la escuela de gestión, con un cuerpo de profesores formadores en la gestión pública.

A nuestro juicio, la experiencia de los últimos años en formación en materia de *management* por las Escuelas de gestión está condicionada por estas aproximaciones, moviéndose, como destacan Gibert y Thoenig, "entre el aprendizaje y la amnesia". En su apartado más decepcionante, la exaltación de la gestión empresarial, sin consideración de las especificidades de la gestión pública, ha provocado la repetición de los errores del pasado, con la pretensión de trasplantar técnicas, sin un cuestionamiento previo, ni de su viabilidad, ni de la adaptación de sus contenidos; en muchos casos, se ha dejado llevar por las modas del *management* empresarial, divulgando instrumentos y eslóganes sin la imprescindible reflexión crítica sobre su valor en el mundo público.

Ahora bien, también nos encontramos con un movimiento cada vez más desarrollado que reivindica la singularidad académica del *management* público. Para esta corriente, encuadrada en la tercera de las opciones descritas, la incorporación al sector público del *management* no puede concebirse como una traslación caprichosa de técnicas privadas dispuestas a aplicarse en cualquier contexto. Allí donde la gestión empresarial ha encontrado buenas soluciones para problemas que se repiten en la Administración, el *management* público no debería reinventar la rueda. Pero, en muchos casos, la especificidad de los problemas públicos hace imposible encontrar soluciones en la gestión empresarial, más dirigida a mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones individuales que a reestructurar sectores enteros de prestación de servicios, como la sanidad o la educación, caracterizados por la acción de múltiples organizaciones en un entorno complejo y dinámico. En estos ámbitos, el *management* público descubre su especificidad, inscribiéndose en una lógica de macroproceso, que expresa su diferenciación y complementariedad con el *management* privado.

4. EL CASO DEL INSTITUTO DE DIRECCION Y GESTION PUBLICA DE ESADE: APROXIMACION Y ACTUACIONES FORMATIVAS

La Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) se constituyó en Barcelona el año 1958, promovida por un grupo de empresarios y profesionales catalanes, con la colaboración de la Compañía de Jesús. ESADE nace como un centro privado de enseñanza superior dedicado a la formación científica y humana de personas capaces de crear y dirigir empresas y organizaciones públicas o privadas.

Constituida como una fundación privada, ESADE cuenta en la actualidad con dos facultades universitarias incorporadas a la Universidad Ramón Llull (Ciencias Empresariales y Derecho), programas de formación de posgrado, de doctorado en ciencias de gestión y de capacitación de directivos. Esto representa un total de

más de dos mil alumnos y participantes en sus diversas actividades, para lo que dispone de un centenar de profesores a tiempo pleno y de otro centenar de colaboradores académicos a tiempo parcial.

Las actividades de ESADE en el ámbito de la Administración Pública se remontan a 1979. Las primeras autoridades democráticas de Barcelona y de Cataluña se dirigieron a la Escuela pidiendo apoyo para desarrollar en sus respectivas administraciones una cultura gerencial, basada en la eficacia en la gestión de los recursos y la proximidad en el servicio a los ciudadanos, que compensara las inercias de la cultura burocrática y autoritaria imperante hasta entonces. A partir de aquí, se produjo una colaboración creciente entre ESADE e instituciones, como el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat de *Catalunya*. De estas iniciativas surgió el Programa de Gestión Pública, convertido en 1993 en el Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE (IDGPE).

Como la propia denominación indica, ESADE apuesta claramente por la tercera de las orientaciones mencionadas en el apartado anterior. Nuestra experiencia en formar directivos públicos nos inclina a destacar la especificidad de los problemas de gestión en la Administración Pública y la necesidad de desarrollar marcos conceptuales e instrumentos propios, que den adecuada respuesta a sus particularidades. Ahora bien, aceptar la especificidad no significa propugnar la separación académica entre la gestión pública y la privada. Mas bien al contrario, ESADE cree en el enriquecimiento mutuo entre ambos sectores que inseparablemente interrelacionados en la realidad, pueden beneficiarse de intercambiar casos y experiencias. Como aplicación de esta filosofía, los profesores vinculados al IDGPE pertenecen a los diversos departamentos de la Escuela (recursos humanos, *marketing*, finanzas, operaciones, estrategia, sistemas de información, economía, derecho, ciencias sociales, métodos cuantitativos) e imparten sus materias tanto en los programas de gestión pública como en los de gestión empresarial.

El IDGPE desempeña dos tipos de funciones: una de carácter interno, en la que reproduce las características de un departamento que asocia a sus miembros por una especialidad y se ocupa de su desarrollo docente (aquí se encuadran las actividades de formación e investigación de carácter interno) y otra de carácter externo, en la que el IDGPE agrupa el conjunto de actividades que se realizan para la Administración Pública, diseñando sus contenidos, captando sus posibles clientes y responsabilizándose de su impartición y evaluación. Vamos a referirnos brevemente a esta segunda vertiente de sus actividades.

El IDGPE ha concentrado su atención en la formación de directivos públicos, es decir de profesionales que ocupan o pueden ocupar en breve plazo responsabilidades directivas en la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas. Sólo de forma secundaria se ha dirigido a la realización de programas de posgrado (tipo máster en gestión pública), dado que los sistemas de acceso a las administraciones españolas están basados en pruebas de conocimientos memorísticos de orden técnico, en las que no constituye una ventaja apreciable haber superado un curso de esta naturaleza.

Entre las actividades formativas del IDGPE podemos destacar las siguientes:

a. Programa Función Gerencial en las Administraciones Públicas

Se trata de un programa abierto, dirigido a responsables de áreas de gestión de las distintas administraciones públicas estructurado en nueve módulos que se imparten a lo largo de un curso académico, en sesiones de tres a cuatro días enteros cada mes. Tiene una duración total de 270 horas lectivas, a las que se añade la realización de un trabajo, consistente en un proyecto de innovación o mejora organizativa en la organización de procedencia bajo la tutela de un profesor. Los módulos comprenden las áreas clásicas de un programa de formación de directivos (función directiva, marketing público, gestión económica, gestión de operaciones, diseño organizativo, gestión de recursos humanos, sistemas de información, control de gestión y gestión del cambio), con una intensa adaptación de sus contenidos a la Administración Pública y una alta dimensión práctica a través de casos, ejercicios, simulaciones, etc.

b. Programas "a medida"

Se trata de intervenciones especialmente dirigidas a organizaciones públicas concretas, diseñados e impartidos según sus requerimientos específicos. El IDGPE selecciona a estas organizaciones en función de criterios que permitan construir una relación a largo plazo basada en la confianza y el aprendizaje mutuo. Esto se resume en el lema de trabajar con "los emprendedores del sector público", haciendo referencia a aquéllas organizaciones comprometidas en un proceso de superación y mejora continua, que tiene en la formación de sus equipos directivos una de sus armas estratégicas. Este es el caso de organizaciones como el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Catalunya o la Xunta de Galicia.

Al margen de los programas de formación, el IDGPE desarrolla otras actividades orientadas en la misma dirección, como la realización de proyectos de investigación, la participación en procesos de asesoramiento o consultoría institucional con organizaciones públicas o la celebración de un ciclo de

conferencias y seminarios bajo la denominación de Club de Gestión Pública, en el que se dan cita periódicamente los antiguos alumnos de sus programas.

LA EXPERIENCIA DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA EN LA CAPACITACION DE ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Tarja Kristina BRANDES

Senior Consultant; Escuela Nacional de Administración Pública, Helsinki, FINLANDIA.

1. INFORMACION PRELIMINAR

1.1 Información General sobre el Sistema Administrativo de Finlandia

De acuerdo con la Constitución, la más alta autoridad ejecutiva de Finlandia la comparten el Presidente de la República y el Gobierno, constituido por el Primer Ministro y otros ministros que, en conjunto, forman el Consejo de Estado. El número de ministerios asciende a 12, pudiendo haber, como máximo, 18 ministros. En Finlandia algunos ministerios pueden tener dos ministros (de asuntos sociales, de educación). La Oficina del Primer Ministro (Oficina del Consejo de Estado) tiene categoría de ministerio.

La estructura general de la administración pública finlandesa puede describirse de la siguiente manera:

Parlamento		Presidente de la República
	Consejo de Estado (Presidente + Gobierno)	
	Ministerios	
	Organismos	
	Administración Regional	
Administración Regional del Estado		Administración Regional organizada por los municipios
Administración Local		
Administración Local del Estado		Administración Municipal

La autoridad ejecutiva de los ministerios está limitada a sus campos respectivos. Los ministerios preparan y aplican las decisiones políticas y tienen facultades para la toma de decisiones en forma independiente. Los ministerios están divididos en departamentos: en promedio, cada ministerio cuenta entre cuatro y siete departamentos. El tamaño promedio de un ministerio es de 200 a 300 funcionarios públicos: el personal total de los ministerios es de aproximadamente 1.900 funcionarios.

A nivel del gobierno central se utilizan varios modelos organizativos. Algunos de los organismos centrales tienen responsabilidades lineales (por ej.: aduana, forestación). Entre otros organismos se encuentran las instituciones de investigación y otras organizaciones especiales. El número total de organismos centrales es aproximadamente de 100. En los últimos años, ha habido una fuerte tendencia a delegar la toma de decisiones de los organismos centrales en favor de los niveles regionales y locales pero, al mismo tiempo, algunos antiguos organismos centrales han sido divididos en unidades administrativas menores. Por ejemplo, lo que solía ser el organismo central de correos y telecomunicaciones fue reorganizado pasando a ser una empresa estatal, la PT finlandesa, y el antiguo control administrativo de la autoridad controladora de las telecomunicaciones pasó a ser una pequeña unidad administrativa dependiente del Ministerio de Transporte.

Finlandia cuenta con aproximadamente 5 millones de habitantes, de los cuales aproximadamente el 6% habla sueco. El país tiene dos idiomas oficiales: el finlandés y el sueco. Finlandia está dividida en 12 condados. La organización administrativa general a nivel regional es la administración del condado, que es una parte de la administración estatal. Además, existe también un gobierno regional pequeño pero en expansión, organizado por los municipios. Los papeles y funciones de las distintas organizaciones de los diferentes gobiernos regionales han sido tema de fuertes debates políticos en los últimos años. El papel del gobierno regional organizado por los municipios ha adquirido mayor importancia luego del ingreso a la Unión Europea (UE); esas organizaciones fueron las responsables de, por ejemplo, preparar los programas regionales preliminares para la recepción de fondos estructurales de la UE.

Hay aproximadamente 460 municipios en Finlandia. El tamaño de los municipios varía desde los que tienen 500 habitantes hasta la Ciudad de Helsinki con 500.000 habitantes. El tamaño promedio de una ciudad es de unos 20.000 habitantes. La constitución establece la autonomía de gobierno de los municipios y les garantiza su independencia. Las federaciones de municipios son propietarias de hospitales, de centros de salud y de las grandes escuelas de formación profesional. Los municipios también poseen empresas que se encargan de algunas funciones de la misma forma que manejarían un negocio.

Gran parte de los servicios básicos (por ej.: la atención social y de la salud y la educación básica) la proveen los municipios mediante subsidios del Estado. El sector privado y los beneficiarios de los servicios también pueden participar en el suministro de esos servicios.

La fuerza laboral está integrada por aproximadamente dos millones y medio de personas, de los cuales aproximadamente dos millones constituyen la fuerza laboral empleada. Prácticamente la mitad de la fuerza laboral empleada está conformada por mujeres. El sector público (el Estado, los municipios y las empresas estatales) emplea unas 650.000 personas. El actual número de empleados en los ministerios, organismos e instituciones que están dentro de la economía presupuestaria gubernamental es de aproximadamente 135.000 personas. El número de desempleados es de aproximadamente 450.000.

Los salarios del sector público y del sector privado no presentan una diferencia significativa. En el ámbito académico la diferencia es mayor y, en los niveles en que la necesidad de una educación especializada es menor, los empleados públicos ganan más en comparación con los trabajadores del mercado privado. Al comparar el sector público y el sector privado, no se pueden distinguir clases sociales especiales.

En los últimos años se ha realizado en Finlandia un amplio programa de modernización administrativa que aún se está llevando a cabo. Dicho programa se concentra en:

- sistemas de reorientación, reforma presupuestaria y conducción orientada hacia los resultados, presupuestación neta, mejora del seguimiento económico
- administración central y estructuras organizativas de la administración regional, cambio a empresas comerciales, abandono del sistema centralizado para crear una administración provincial democrática en la administración regional
- administración del personal
- administración financiera
- colaboración más estrecha en la relación entre el Gobierno y los municipios
- internacionalización y los efectos de la participación en la UE

A excepción de las relaciones exteriores, del servicio de defensa y de las fuerzas policiales, la administración estatal de Finlandia no aplica lo que se llama el sistema de carreras. De esta forma, el progreso de los funcionarios públicos jerárquicos en sus carreras no depende del éxito que tengan en su capacitación en el servicio. La capacitación es abierta por naturaleza y se considera como una educación ulterior voluntaria.

1.2. Cambios o adaptaciones relacionados con el ingreso a la UE

El ingreso a la UE ha cambiado la administración pública finlandesa tanto a nivel estructural como funcional y cultural. Uno de los temas principales ha sido la formación del sistema de coordinación nacional. Con anterioridad al ingreso, la organización de la coordinación a nivel de funcionarios públicos consistía en el Comité de Integración y grupos de trabajo preparatorios que llegaban a un total de 55. El Ministerio de Relaciones Exteriores desempeñó un papel clave en las negociaciones de ingreso y también en la coordinación. Después del ingreso el número de grupos preparatorios pasó a 36, al tiempo que cada ministerio se responsabilizó de los temas de su área.

Con posterioridad al ingreso, el Ministerio de Relaciones Exteriores adoptó un papel centralizado en materia de coordinación. Eso significa que, en principio, toda la información va al Ministerio. Este sistema centralizado ha sido criticado por algunos otros ministerios y la discusión respecto del mejor y más eficaz sistema de coordinación todavía está vigente.

De acuerdo con la estrategia de capacitación para la integración, aún después del ingreso es necesario que exista un órgano eficiente dedicado a la coordinación de los asuntos de la UE a todos los niveles de la administración y que los funcionarios públicos dispongan de los medios para actuar prontamente así como de los canales mediante los cuales puedan ejercer su influencia.

Otra área en la cual el ingreso a la UE ha causado cambios estructurales es la administración regional. Como se mencionó anteriormente, la administración regional de los municipios tiene un papel

preponderante en el trabajo preparatorio de los proyectos finlandeses apoyados por los fondos estructurales de la UE. No obstante, hay diferentes actitudes en cuanto a la forma de organizar la cooperación entre la administración estatal y la administración regional de los municipios en concordancia con los principios fundamentales de los municipios.

El ingreso a la UE tuvo sus efectos sobre la cultura administrativa y las formas y métodos de trabajo. Donde más se necesita desarrollar la cultura administrativa es en el área de la política personal. Por otra parte, existen varios principios nórdicos de cultura administrativa que Finlandia no está dispuesta a cambiar a pesar de las diferencias con las prácticas comunes de la UE; por ejemplo, nosotros preferimos el sistema abierto de contratación a los sistemas de carreras de Gran Bretaña o de Francia y también la tradición nórdica de la administración transparente.

1.3. El Sistema Educativo

La educación es obligatoria durante nueve años y los niños comienzan la escuela, a más tardar, a la edad de siete años. Una vez finalizada la educación obligatoria, se puede elegir y continuar ya sea en las escuelas o colegios de formación profesional o en las escuelas secundarias superiores. En principio se puede llegar a la Universidad a través de cualquier sistema escolar, aunque lo más común es ir a la Universidad después de haber cursado las escuelas secundarias superiores. Los municipios se encargan de las escuelas, a la vez que el Estado lo hace de las Universidades, pero también hay algunas escuelas privadas. La educación es, en principio, gratuita. Los estudios en la Universidad llevan de cuatro a siete años, dependiendo de la carrera. Lo típico del sistema finlandés es que primero se estudia y luego se comienza a trabajar, de modo que los finlandeses por lo general tienen más edad que la mayoría de los europeos cuando ingresan al mercado laboral. Por otra parte, los estudiantes también trabajan cuando están estudiando en la Universidad.

La competencia requerida por el servicio estatal depende del cargo al que se aspire. En otra época, las calificaciones se fijaban por ley pero, hoy en día, se han eliminado prácticamente todas las calificaciones. En la práctica todavía se necesita un título académico para los cargos superiores. Gran parte de las tareas de la administración estatal requiere profesionales altamente educados. La proporción de graduados universitarios en el servicio estatal supera el doble de la proporción existente en toda la fuerza laboral. La edad promedio para ingresar al servicio civil es de 26 años. La edad promedio dentro del servicio civil es de 45 años.

En los programas universitarios finlandeses se incluyen temas europeos. Eso significa que si uno estudia Derecho, al mismo tiempo va a estudiar Derecho europeo. Sin embargo, en este momento hay programas europeos especiales. La mayoría de estos programas especiales se dicta en inglés. Los programas especiales por lo general están abiertos a estudiantes de otras facultades además de la facultad organizadora. En la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Helsinki, comenzaron con un programa especial para 35 estudiantes de cuarto año (de un total de 120 postulantes). Este programa hace hincapié en las aptitudes para el internacionalismo. El programa tiene una duración de un año y un tercio de las materias consiste en estudios de idiomas, otro tercio en capacitación para la negociación, la política y la cultura europea y el último tercio de los estudios se refiere a países de la UE en transición y a temas mundiales. Este programa también se dictará el año próximo. Es el programa más prolongado de su tipo que se dicta en Universidades finlandesas. En la Universidad de Turku, hay también un programa similar pero más breve.

Especialmente entre nuestros estudiantes universitarios es muy común estudiar en el extranjero, en otras Universidades europeas, durante o después de haber terminado los estudios nacionales. Los estudios en el extranjero han aumentado en forma dramática en los últimos años.

También para el caso de abogados sin empleo, existe un programa especial de estudios europeos en la Universidad de Turku. Además de los estudios teóricos y de idiomas, los participantes también tienen un período de capacitación en ministerios y organismos.

Por el momento no contamos, a nivel universitario, con un programa especial para quienes estén interesados en una carrera europea. Hace aproximadamente un año y medio atrás, comenzamos a averiguar quiénes serían los funcionarios públicos que podrían estar interesados en trabajar con instituciones de la UE. Este grupo ha tenido derecho a participar lo más posible en la capacitación para la integración, de manera de ayudarles a tener éxito en los concursos.

En Finlandia tenemos lo que se llama la contratación abierta. Esto significa que se puede ingresar al servicio en cualquier nivel. En teoría se considera que es favorable para que haya un intercambio entre los

diferentes sectores pero, en la práctica, existen funcionarios públicos que nunca han trabajado en ningún otro lado.

Una vez que se ha ingresado al servicio, el empleador se hace cargo, en parte, de su educación ulterior. Cuando el empleador le paga el salario y otros costos durante la capacitación, se dice que es una capacitación de personal la que también puede ser obligatoria. La capacitación para la actualización en algunas profesiones, (cuidado de la salud) es obligatoria según la legislación. Otros cursos de actualización son voluntarios y el empleador puede contribuir con los costos si se considera que esa capacitación es necesaria para el trabajo.

Los ministerios, los organismos y las instituciones preparan sus planes de capacitación que abarcan toda la organización, aunque también se elaboran planes de capacitación individual como parte del sistema de gestión por resultados. Las formas y contenidos de esos planes pueden variar. Para la capacitación en materia de integración, las organizaciones estatales han preparado planes especiales de capacitación.

Las organizaciones públicas adquieren su capacitación de distintas instituciones internas e internacionales. Solamente algunos organismos e instituciones tienen sus propias instituciones de capacitación (por ej.: el Ministerio de Trabajo, la Aduana). El Instituto Finlandés de Gestión Pública es la única institución de capacitación que depende del Gobierno. La asociación de municipios tiene sus propias instituciones que brindan capacitación principalmente en el ámbito local.

El Instituto Finlandés de Gestión Pública fue fundado en 1971 como organismo gubernamental de formación, el Centro Estatal de Formación para funcionarios públicos. En 1987 el Centro Estatal de Formación se transformó en Organismo de Desarrollo Administrativo. En ese momento se introdujo gradualmente un plan de amortización. Desde comienzos de ese año, se convirtió en una institución pública con el nombre actual.

En su calidad de empresa pública, el Instituto está reglamentado por una ley específica del Parlamento. El Parlamento y el Ministerio de Finanzas deciden las metas anuales del servicio y el principal marco económico. Si bien se autofinancia, el Instituto continúa siendo una organización gubernamental. Las áreas temáticas de capacitación y los programas de consultoría del Instituto Finlandés de Gestión Pública son, por ejemplo, el desarrollo de la gestión y el liderazgo, la administración y la legislación públicas, la internacionalización, la capacitación en materia de UE.

El equipo del desarrollo de la gestión se especializa en la resolución de problemas y en cómo enfrentar los desafíos de la gestión, el liderazgo y la conducción del sector público a nivel estratégico y orientado hacia la operatividad. La capacitación en materia de gestión abarca todos los grupos, desde los secretarios permanentes y los funcionarios civiles más jerárquicos hasta el nivel de los políticos y jefes.

Los asuntos internacionales y europeos están bien representados en las actividades de capacitación del Instituto que cuenta con servicios de desarrollo sobre, por ejemplo, los procesos de toma de decisiones en la UE, las políticas de la CE, las negociaciones europeas, la comitología, el derecho comunitario y temas vinculados al segundo y tercer pilar de la construcción europea. Una forma de actividad consiste en viajes de estudio a varias organizaciones de la UE e internacionales. Algunos programas de capacitación europeos están relacionados con el desarrollo de carreras individuales en el Servicio Civil Finlandés.

El equipo de servicios internacionales ofrece servicios a las administraciones públicas de Europa Oriental y Central, de Rusia y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), para ayudarles en su transición a la economía de mercado y la democracia. El grupo responsable de exportaciones también brinda capacitación sobre la administración y legislación públicas rusas, dirigida a los finlandeses y a otros grupos europeos.

2. FORMACION EN MATERIA DE GESTION PARA LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Me concentraré en la capacitación en materia de gestión dedicada a los funcionarios públicos como una formación en el empleo. Especialmente en el caso de los graduados en las escuelas de economía y administración empresarial que incluyen la formación en gestión pero cuyo objetivo es, principalmente, el trabajo en empresas privadas.

El gerente típico que está en el servicio es de sexo masculino, con un título académico (la mayoría licenciados en Derecho) y con un prolongado servicio en la administración.

Existen varias posibilidades para organizar la formación en materia de gestión. El ministerio u organismo puede organizar la formación para su propio personal o la puede adquirir de los centros universitarios de actualización, de los centros de formación de los municipios, de las escuelas empresariales privadas o, como sucede con frecuencia, del Instituto Finlandés de Gestión Pública. También existen programas del tipo MBA (maestría en administración de empresas).

En los tres últimos años, el Servicio Civil lanzó dos programas importantes para ejecutivos superiores y para funcionarios públicos de alto nivel:

- El Programa de Desarrollo para una Estrategia Nacional
- El Programa de Desarrollo de la Gestión Pública

Los dos programas consisten en seminarios de tres semanas, financiados por el Ministerio de Finanzas. Una parte importante del programa es la preparación de los participantes para integrar la UE y para la internacionalización creciente.

Los principales desafíos para el desarrollo de la gestión son: las reducciones de los gastos y del personal, la estructura etérea de los funcionarios superiores, la baja movilidad, los desafíos de la participación en la UE, la necesidad de una mayor productividad y calidad del servicio. Existe una fuerte tendencia hacia la "gestión estratégica" del servicio civil superior y del desarrollo y formación del servicio civil. Este cambio, al igual que los principales desafíos, se combinan con el contenido antes mencionado de la reforma del sector público de Finlandia.

Los objetivos de los programas son el aumento de la gestión estratégica y la gestión por resultados y la gestión del cambio, creando la gestión horizontal y la formación de redes, la preparación para la participación en la UE y el mejoramiento de la gestión individual y de las capacidades de liderazgo.

2.1 Programa de desarrollo sobre estrategia nacional

El programa está pensado para los gerentes al más alto nivel, en otras palabras, para secretarios de Estado, secretarios generales, gobernadores y gerentes generales al igual que para los ejecutivos superiores de otros sectores y organizaciones.

El Primer Ministro invita a los participantes a una escuela de gestión empresarial privada y concierne el seminario. Este programa comenzó en 1992 y todos los actuales funcionarios públicos de nivel superior han participado en el seminario. Se celebraron cinco seminarios y cada uno de ellos contó con 30 participantes. De un total de 150 participantes, aproximadamente 100 eran funcionarios públicos y el resto provenía de otros sectores, siendo principalmente ejecutivos de las mayores empresas finlandesas. Entre los participantes se encontraban rectores de las Universidades y algunos obispos. En el futuro, el seminario se organizará una vez por año para los nuevos funcionarios públicos de nivel superior y para satisfacer las necesidades de otros sectores.

El programa está dividido en tres partes, cada una de una semana de duración. Una parte del programa siempre se organiza en París, Bruselas o Ginebra y, en el futuro, incluirá también 3 a 4 días en Moscú. A partir de setiembre próximo, el Instituto Finlandés de Gestión Pública será responsable de una nueva parte de este seminario en Moscú, durante la cual los participantes se centrarán en la administración y desarrollo rusos.

El contenido del seminario incluye desde la integración europea a los temas mundiales, seminarios con 5 situaciones sobre el futuro finlandés y la gestión. Han sido esenciales los cambios debidos a la UE y a la grave recesión:

- cambios en el entorno operativo;
- Finlandia como estado miembro de la UE; y
- las reducciones en la administración

Para el programa del próximo otoño se han planificado los siguientes temas:

- Política Exterior y de Seguridad
- Capacidad competitiva
- Las Instituciones políticas y su capacidad
- La sociedad de bienestar y el Estado civil

Los participantes trabajan en talleres de trabajo y pueden verse asignados con los mismos temas o cada uno con uno distinto. Los resultados se combinan para conformar la estrategia finlandesa y son entregados al Primer Ministro.

El seminario completo tiene una duración de unos tres meses y los grupos de trabajo se reúnen entre los días efectivos de seminario. Los participantes también tienen seminarios de actualización y algunos de los cinco seminarios han tenido sus propias reuniones. La formación de redes, que es una de las metas, ha tenido lugar a nivel horizontal.

2.2. Programa de Desarrollo en Gestión Pública

Este Programa está organizado por el Instituto Finlandés de Gestión Pública y está dirigido al siguiente nivel de gestión. Los participantes son bastante jóvenes, con una edad promedio de 40 años, mientras que en el servicio civil el promedio es de 45. En este programa participan más mujeres que en el anterior. El Ministerio de Finanzas invita a los participantes después de consultar a los ministerios.

Se han realizado doce programas y habrá otros cuatro. Unos 500 funcionarios públicos han tomado parte en este programa. La mayoría de los participantes ha sido del sector estatal, pero cada vez hay más participantes provenientes de otros sectores.

Se trata también de un seminario de tres semanas de duración. Se trabaja con las situaciones planteadas por el seminario de nivel superior para hacerlas más concretas. Es esencial la cooperación entre los diferentes sectores de la administración. En todos los programas hay un tema especial. Los temas para este año son:

- Políticas del Consumidor y de Competencia
- Financiamiento, Seguros y Subsidios Estatales
- Las Actuales Políticas de la UE
- Ciencia y Tecnología

Dentro de las tres semanas, la semana intermedia está a cargo de la Escuela Danesa de Administración Pública. Durante esa semana, la atención se centra en la experiencia danesa en la UE. Se simulan instancias de negociación en Europa y se organizan varias discusiones con colegas daneses del más alto nivel.

La tercera semana se dedica a desarrollar la idoneidad en materia de gestión en, por ejemplo, gestión del personal, gestión por resultados.

El seminario en su totalidad dura unos dos meses y también aquí existe formación de redes. Parece haber una tendencia por parte de los ministerios a solicitar este programa adaptado a su administración. En esos casos, los temas de los seminarios pueden ser más precisos y el ministerio puede capacitar más individuos de su personal.

2.3. Programa para gerentes y expertos

Se trata de un programa abierto para gerentes de nivel medio y expertos. El programa está organizado por el Instituto Finlandés de Gestión Pública, basado en los intereses del mercado. Este programa había sido originariamente planificado para la administración estatal. En la actualidad, se ha desarrollado de forma que satisfaga los requerimientos de cualquier organización. El programa se concentra en la formación de las aptitudes de gestión, pero también incluye un programa de una semana en Bruselas. Durante esa semana, los participantes entran en contacto con la integración europea.

Los objetivos consisten en mejorar el conocimiento de sí mismo y en ayudar a valorar su propia destreza y desarrollo individual. El programa brindará nuevas herramientas para la gestión y para conseguir nueva información en materia de gestión.

2.4. Programas de apoyo

La Oficina de Empleadores Estatales ha tenido varios grupos de trabajo para el desarrollo de la gestión y el liderazgo este último año. Se buscan nuevas ideas.

Dado que la posibilidad que tienen las mujeres finlandesas de progresar en sus carreras todavía está limitada a pesar de algunos adelantos, este tema ha sido considerado con especial atención. Hay un instituto especial para gerentes del sexo femenino. Parte de sus actividades las financia el Ministerio de

Comercio e Industria. El Instituto Finlandés de Gestión Pública también ha organizado programas especiales para que las mujeres expertas puedan mejorar sus posibilidades.

El "Lugar de Trabajo que Funciona Bien" fue un proyecto llevado a cabo por la Oficina de Empleadores Estatales. El proyecto incluía 30 proyectos piloto en diferentes oficinas gubernamentales. El objetivo consistía en mejorar las condiciones de trabajo en la administración. En base a las entrevistas realizadas al comienzo del programa, la gestión y liderazgo eran los factores que más influencia ejercían sobre el ambiente en el lugar de trabajo. Cuando el proyecto encaró estos temas, los resultados durante la entrevista y encuesta realizadas al final del proyecto por lo general fueron buenos.

EL SISTEMA HOLANDES DE GESTION DE PERSONAL Y DE FORMACION DE ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS PARA LA INTEGRACION EUROPEA

Frits VAN DER MEER

Responsable del Programa de Gestión Pública;
Universidades de Leiden y Erasmo de Rotterdam, PAISES BAJOS

1. INTRODUCCION

En retrospectiva, el período en torno al año 1992 puede considerarse como el de la "Euroforia", al menos por lo que respecta a los Países Bajos. La perspectiva de la entrada en vigor del mercado único y las esperanzas depositadas en la configuración de una futura federación europea a ser establecida con posterioridad al Tratado de Maastricht, crearon inusitadas expectativas y ansiedad en los dirigentes de mayor renombre público, tanto del empresariado como del Gobierno holandés. Una expectativa favorable porque la élite holandesa siempre ha estado netamente a favor de la integración europea. Al mismo tiempo, los líderes de opinión manifestaban su preocupación respecto a que el Gobierno holandés y los empresarios estuvieran adecuadamente preparados para operar con éxito a escala europea. Estas preocupaciones fueron debidamente reflejadas en los principales periódicos del país, en conferencias y en documentos gubernamentales. Cabe agregar, en forma algo maliciosa, que el temor a quedarse rezagado es frecuentemente utilizado como agente de cambio.

Sin embargo, se desarrollaron iniciativas para adaptar la sociedad a la nueva realidad europea. Se desarrollaron seminarios y cursos sobre Europa y al mismo tiempo, se concedió mayor énfasis a la dimensión europea en los programas de formación universitarios. Las instituciones europeas se convirtieron en un foco de atención. En suma, se volcó un gran interés a la problemática de la formación para Europa, tanto por parte de los sectores públicos como de los privados. Sin embargo, las grandes expectativas frecuentemente dan lugar a grandes decepciones.

Aunque el "euro"-entusiasmo decayó tras los problemas de ratificación que rodearon la aprobación del Tratado de Maastricht, la apreciación de la importancia de la dimensión política europea se mantiene. Ello también se aplica con respecto a la necesidad de la formación para Europa. Puesto que nuestro principal interés se encuentra en el sector público, es oportuno examinar la formación de los funcionarios públicos superiores sobre Europa. El concepto de formación es bastante amplio, tal como se ha indicado anteriormente. En mi presentación, me concentraré en los distintos métodos de formación existentes. Mi supuesto básico es que la forma en que se maneja la formación para los funcionarios públicos sobre Europa o sobre cualquier otro tema depende de las distintas características del sistema de personal de un país. Para lograr una clara comprensión de la organización de la formación de los funcionarios públicos en este área, se debe conceder amplia atención a su diseño.

La formación de los funcionarios públicos holandeses está muy fragmentada. En gran parte, esta fragmentación se debe al sistema descentralizado de personal público que existe en los Países Bajos. Para poder entender este punto adecuadamente, es conveniente proporcionar en primer lugar un breve panorama del sistema de administración de personal público holandés. Ello también responderá a la pregunta sobre cuáles son los servidores públicos que son considerados como altos funcionarios en el contexto holandés.

La división más significativa se refiere a la instrucción anterior y posterior al ingreso en la carrera administrativa. La formación previa al ingreso para los funcionarios públicos superiores comprende la instrucción adquirida antes de ser seleccionados por el gobierno. Dado que la mayoría de los funcionarios públicos superiores tienen un grado universitario o profesional superior, más particularmente en los campos de la abogacía, economía o ciencias sociales (por ejemplo, administración pública y ciencias políticas), el contenido de estas currícula será analizado con relación a su enseñanza sobre Europa. Aunque la selección o los cambios de carrera del personal son determinados predominantemente por la naturaleza de la formación previa al ingreso, la formación posterior al ingreso sigue siendo de gran importancia. El contenido y el método de la formación posterior al ingreso relativa a la Unión Europea (UE) será analizada en detalle.

1.1 El contexto del sistema de personal público holandés

Al analizar la formación en el servicio civil, se debe tomar en cuenta el contexto del sistema político-administrativo holandés. Este contexto, en particular, corresponde a la estructura y al funcionamiento del sistema de gestión del personal público holandés.

La responsabilidad para la reglamentación de asuntos relativos al personal es de la incumbencia de las organizaciones gubernamentales individuales. El gobierno central, las provincias, las municipalidades, etc., tienen que regular la posición legal del personal empleado por sus organizaciones. La Ley de Funcionarios Públicos de 1929 proporciona un marco muy general para estas normas. Además de este poder normativo, las decisiones sobre administración de personal y sobre políticas, por ejemplo sobre selección y promoción del personal son de la incumbencia de cada gobierno. Frecuentemente, las decisiones sobre personal quedan bajo la responsabilidad de cada una de las divisiones.

A nivel del gobierno central, estos poderes están descentralizados en distintos departamentos. La mayor parte de las organizaciones del gobierno selecciona para un puesto determinado. Existen algunas excepciones a esta regla. Por ejemplo, los militares o el Ministerio de Relaciones Exteriores utilizan un sistema de carrera. El sistema descentralizado de administración de personal público también implica que la organización de la formación de funcionarios públicos en la fase posterior al ingreso sea descentralizada. Esto quiere decir que la formación sobre asuntos europeos en la fase posterior al ingreso depende de las iniciativas de cada departamento en forma separada. También implica que el nivel de atención que se concede a la formación orientada hacia las cuestiones europeas de los funcionarios públicos superiores es una decisión individual de las organizaciones. El Ministerio del Interior, responsable de los asuntos generales relativos al personal, sólo puede incentivar las iniciativas de formación.

Hasta ahora he utilizado los términos "administración pública"/"servicio civil" y "funcionarios públicos" indiscriminadamente. Este empleo indiferenciado resulta algo cuestionable cuando se la aplica a la situación holandesa. La noción de "servicio civil" se asocia frecuentemente con el sistema administrativo británico. En el caso británico, los términos servicio civil o funcionarios públicos son reservados para designar a funcionarios gubernamentales permanentes de departamentos del gobierno central que trabajan en un cuerpo administrativo específico que es determinado por el sistema político-administrativo británico.

Sólo recientemente en los Países Bajos se han tomado medidas para crear un servicio civil de carácter general a nivel del gobierno central. En el futuro los altos funcionarios públicos no serán funcionarios de un departamento en forma individual, sino colectivamente. Se supone que tendrán que alternar entre los distintos departamentos. En el caso de que esta iniciativa tenga éxito (lo que es dudoso todavía), se estará tomando un importante paso hacia un servicio civil al estilo británico. Las consecuencias que ello tendrá para la formación aún están por determinar.

Sin embargo, la utilización de los términos "servicio civil" o "funcionarios públicos" en el contexto holandés se refiere a todos los funcionarios permanentes del gobierno, con independencia del nivel de actuación. La definición más importante del servicio civil se encuentra en la Ley de Funcionarios Públicos del año 1929. Los funcionarios públicos son todos los funcionarios civiles nombrados para desempeñarse en tareas de servicio público dentro de las fronteras de los Países Bajos. Por lo tanto, los funcionarios públicos son todos los funcionarios permanentes del gobierno que trabajan bajo un estatuto de derecho público. Las personas empleadas mediante un contrato de trabajo están excluidas de esa definición. El número de personas empleadas por el gobierno central o por las municipalidades bajo contrato de derecho privado es relativamente reducido. La definición que damos aquí muestra que no existen distinciones formales entre trabajadores de cuello blanco y trabajadores de cuello azul, las cuales fueron suprimidas a principios de la década de los '70. Por ejemplo, en una oficina gubernamental, tanto el secretario general como un trabajador manual son considerados funcionarios públicos.

Si bien esta definición legal es utilizada para las políticas de personal, se debe mencionar una definición más sustantiva del empleado público. Este sentido (de administración pública) involucra la contribución realizada a las actividades nucleares del gobierno, principalmente al proceso de formulación de políticas. En este caso, los funcionarios públicos incluyen nada más que a los trabajadores de cuello blanco, o en un sentido neutral, el personal "burocrático", excluyéndose, por consiguiente, al personal educativo, de enfermería, médico y a los trabajadores de cuello azul. A partir de procesos como los de privatización y automatización, la importancia de estas categorías de personal ha decaído sustancialmente. Casi todos los funcionarios públicos superiores son funcionarios de oficina.

Finalmente, debemos tratar el tema de quiénes son considerados como funcionarios públicos superiores. En la actualidad, la mayor parte de los funcionarios públicos son remunerados según un régimen salarial uniforme, que comprende desde la escala 1 (la más baja) hasta la escala 18 (la más alta). Esta estructura de escalas se basa en un sistema de clasificación de puestos o de funciones. El gobierno central lo fija

mediante un sistema de comparación de puestos. Para establecer el peso de un determinado puesto, se utilizan seis "niveles de capacidad y de carga de trabajo".

Cada nivel de función se subdivide en varias escalas. Estos niveles de función se colocan en un orden de rango, desde el primero que es reservado principalmente para trabajadores no especializados hasta el sexto que corresponde a los altos funcionarios públicos. La importancia de cada función es determinada por criterios basados en requerimientos tales como nivel de educación, responsabilidad, independencia y riesgo. Comparando un puesto nuevo con uno ya clasificado (función "normativa"), se coloca esta nueva función en uno de los seis grupos. Se considera que los grupos de función IV, V y VI corresponden a altos funcionarios públicos. Esto es igual a las escala 10 o superior en el régimen salarial.

Para dar una idea del número real de altos funcionarios públicos en los Países Bajos, se ofrecen los números absolutos en la siguiente tabla. También se incluye el número de altos funcionarios públicos.

Cuadro 1: Tamaño de personal de algunos de los sectores del gobierno y número absoluto de altos funcionarios públicos

Sector de gobierno	Personal absoluto	funcionarios superiores públicos	altos funcionarios públicos
gobierno central	116894	31862	2234
judicial	2020	2020	859
personal militar civil	25535	2864	89
policía	36029	2498	108

Fuente: Ministerio del Interior, Kerngegevens Bezoldiging Overheidspersoneel s-Gravenhage 1995 (Estadísticas del personal de Gobierno).

En síntesis, desde el punto de vista legal existe sólo una categoría de funcionarios públicos. Además, la gestión del personal público holandés está muy descentralizada. La única excepción es la nueva iniciativa del gobierno central de crear un servicio civil al "estilo británico". Las decisiones relativas a la administración del personal público incumben a cada gobierno por separado. Los departamentos tienen una autonomía considerable respecto al gobierno central (dentro de los límites de la ley) para seleccionar al personal que consideran apropiados para una tarea particular en su organización. Lo mismo se aplica a otros temas de administración de personal, como por ejemplo el diseño de programas de formación.

1.2 La inclusión de componentes de formación orientados hacia Europa en la formación previa al ingreso de altos funcionarios de gobierno

Antes de analizar los elementos europeos de la formación previa al ingreso de los altos funcionarios gubernamentales, se deberá determinar la importancia relativa de la formación previa al ingreso en las franjas superiores del servicio civil. Esto puede realizarse examinando la extensión de la experiencia laboral que experimenta un individuo antes de entrar en el servicio civil. El material utilizado en esta sección está tomado de una investigación publicada en 1993 que realicé con uno de mis colegas sobre la composición del servicio civil holandés en 1988. Alrededor del 70% de los altos funcionarios públicos fueron reclutados directamente de la Universidad y de otras instituciones educativas. En base a esta información, puede concluirse que el alto funcionariado público en los Países Bajos es un cuerpo relativamente cerrado. Otro material indica asimismo que la movilidad entre los sectores privados y públicos es muy limitada.

Para los departamentos del gobierno central, se ha convertido en una práctica de rutina seleccionar a graduados de la Universidad y a egresados de los escuelas profesionales superiores con grado de bachiller. El 67% de la totalidad de los altos funcionarios públicos han pasado estos exámenes.

Cuadro 2: Antecedentes educativos de los altos funcionarios públicos en 1988

educación primaria	0,7
educación primaria/media	12,7
educación nivel medio	19,0
escuelas profesionales superiores	24,4
educación universitaria	42,7
otros	0,4

Fuente: Van der Meer y Roborgh: "Civil Servants in the Netherlands", Alphen a/d Rijn, 1993).

Actualmente, el número de personas con un nivel de educación superior es mucho más elevado si se compara con el pasado. Anteriormente, las personas podían ingresar a un departamento de la Administración y ascender en la jerarquía en base a experiencia o formación adicional posterior a su ingreso. El resultado aún puede verse en la composición actual de los cuerpos superiores de la administración pública. Sin embargo, en la actualidad, ha cambiado el énfasis, particularmente en los niveles superiores de la administración pública, hacia una mayor valoración de la educación previa al ingreso en escuelas profesionales superiores y en las Universidades. Hoy es casi imposible ingresar al servicio civil superior sin una educación universitaria.

Resumiendo, una educación universitaria estándar o profesional superior es imprescindible para ingresar al alto funcionariado público. Si se tiene en cuenta que la estructura ocupacional del (alto) funcionariado público es muy diversa, ello implica también que hay demanda para una amplia variedad de formación. Del material que se presenta a continuación se puede obtener una idea general de la variedad de antecedentes universitarios de estos altos funcionarios del gobierno.

Cuadro 3: Personal con formación universitaria, por carrera (1930-1989)

	1930	1947	1989
Derecho	75	56	27
Economía y Ciencias Sociales	1	9	35
Ciencias Naturales e Ingeniería	16	23	21
otros (incluyendo Humanidades)	8	12	17

Fuente: Van der Meer y Roborgh, "Civil servants in the Netherlands", Alphen a/d Rijn 1993).

Del material presentado en el cuadro 3, se puede inferir que hasta hace unos años el servicio civil estuvo dominado por personas formadas en Derecho. El monopolio de los expertos legales se ha erosionado al cabo de los años. Se dan varias explicaciones de ello: en primer lugar, la naturaleza de las tareas del gobierno ha cambiado sustancialmente. En la primera mitad del siglo, el gobierno holandés aún mantenía algunas de las características de un Estado prescindente en materia de intervención económica que se centraba en temas de leyes y de preservación del orden. Los funcionarios públicos se ocupaban principalmente de la ejecución de tareas de seguridad pública y en la formulación y ejecución de normas legales para la sociedad.

La extensión de las funciones del gobierno a tareas económicas, sociales y de bienestar ha ampliado el grado de capacidad que se requiere de los funcionarios públicos. Como resultado de ello, en forma creciente se tiende a seleccionar personal con formación en ciencias sociales, económicas y naturales. El significado de las ciencias naturales es algo menor en el área de la formulación de políticas. Al mismo tiempo, este monopolio de lo legal ha sido erosionado en el área de la formulación y ejecución de políticas. Esto ha ocurrido, no sólo por una creciente demanda de nuevas aptitudes y conocimientos especializados, sino también por la creciente popularidad de un enfoque generalista hacia los asuntos de gestión pública.

Antiguamente, se percibía a los estudios en derecho como la formación más amplia para la administración pública. Contrariamente a lo que ocurre por ejemplo en el Reino Unido, los graduados en humanidades no predominan en el funcionariado público de los Países Bajos. En particular tras la Segunda Guerra Mundial, nuevos estudios en el ámbito de las ciencias sociales han competido con los enfoques jurídicos en este campo. En 1976 y en 1984, fueron creados Departamentos de Administración Pública en las Universidades de Twente, Rotterdam y Leiden. Sus currículas fueron orientadas a estudiantes que deseaban estudiar la Administración desde perspectivas interdisciplinarias, combinando los enfoques jurídicos, económicos y sociales, lo cual ha demostrado ser muy exitoso.

Del análisis de los antecedentes educativos de los altos funcionarios públicos empleados por el gobierno central holandés, se desprende que estos individuos son principalmente seleccionados con una educación universitaria o superior profesional en disciplinas tales como Economía, Derecho y Ciencias Sociales. La importancia de una educación superior previa al ingreso como forma dominante de formación de altos funcionarios públicos hace necesario examinar hasta qué grado y cómo la dimensión europea del servicio público es abordada en estos programas. En mi análisis, se pondrá énfasis en los programas de Derecho, Economía, Administración Pública y Ciencias Políticas. Dado que mi experiencia directa atañe principalmente a la estructura de los programas de Administración Pública y Ciencias Políticas, utilizaré estos programas para ilustrar algunos de los temas que pretendo tratar. Los programas de Economía y de Derecho están organizados de forma muy similar.

En los últimos años, a partir de principios de la década de los '90, las cuestiones europeas se han convertido en un punto de particular interés para todos los institutos de educación superior. Esto puede explicarse, tal como se dijo anteriormente, por la creciente preocupación por el proceso de integración europea. La culminación del mercado interior y el período de gestación que desembocaría en el Tratado de Maastricht proporcionó un importante estímulo para que las Universidades y las escuelas superiores profesionales orientasen sus currículas con una mayor orientación europea. Este ajuste implicó parcialmente una absorción de las cuestiones europeas en cursos preexistentes. Por otra parte, se desarrollaron nuevos cursos y especializaciones en temas europeos.

Al discutir el grado en que se ha incorporado la dimensión europea, se debe hacer una distinción entre, por una parte, los programas estándar de cursos y, por la otra, las distintas especializaciones ofrecidas en los últimos años de los programas, por la otra. De acuerdo a la estructura de la formación universitaria holandesa, cada estudiante debe seguir un programa educativo estándar de su orientación en los primeros años. Luego el estudiante elige una especialización específica. El programa estándar consiste de una determinada cantidad de asignaturas obligatorias.

Dentro de estos programas estandarizados, los cursos especializados sobre aspectos de la UE y el proceso de integración son más bien la excepción que la regla. En el mejor de los casos, los temas europeos son integrados en el curso, pero es más común que sean sólo uno de los temas que se enseñan. Por ejemplo, en un curso como Introducción a la Administración Pública que imparte mi departamento se presta amplia atención a la UE con respecto por ejemplo al proceso de integración y al proceso de determinación de las políticas europeas. Sin embargo, el tratamiento de estas cuestiones está en cierta medida aislado de las otras asignaturas.

Lo mismo ocurre con respecto a la mayor parte de los cursos, por ejemplo en Derecho y en Economía. Sin embargo, los ejemplos que se proporcionan a los estudiantes para ilustrar, por ejemplo, el proceso de formulación de políticas europeas aún son extraídos principalmente del nivel nacional. El enfoque en la administración local es menos pronunciado aunque aún resulta favorecido en comparación con la perspectiva europea. Esta forma de tratar el "ángulo europeo" resulta lamentable. Mi utilización de la expresión "ángulo europeo" es deliberado puesto que lentamente se está vislumbrando que Europa y el proceso de integración europea no pueden verse simplemente como otro tópico, sino como una importante perspectiva que debe ser parte integral en el abordamiento pedagógico de las restantes asignaturas.

No se pretende aquí ofrecer una imagen totalmente negativa. La situación ha mejorado en comparación con el pasado reciente. Hace sólo dos años los estudiantes podían graduarse con conocimientos muy marginales sobre la UE. Esto ha cambiado sustancialmente. Además, el enfoque integral en el tratamiento del nivel administrativo europeo está incrementándose. Particularmente en el campo del derecho económico y las finanzas públicas, la síntesis ha hechos reales avances. A medida que las consecuencias de la integración europea se hicieron evidentes en la política económica, el predominio de las cuestiones vinculadas a la economía no ha de sorprendernos. Sin embargo, la alteración del contenido de los programas estándar toma su tiempo. Esto también se aplica en relación a los libros de texto recomendados para estos cursos.

He mencionado anteriormente que los estudiantes deben elegir una especialización para cursar su grado de maestría. Existen varios sub-programas en Asuntos Europeos ofrecidos en algunas pero no todas las escuelas de Derecho, departamentos de Economía, Administración Pública y Ciencias Políticas. Para ilustrar el contenido de estos programas me referiré al Programa Europeo Conjunto de los Departamentos de Administración Pública y Ciencias Políticas en la Universidad de Leiden. Este Programa Conjunto (Estudios Político- Administrativos sobre Europa), es un curso a nivel de maestría, de tres años de duración sobre la UE. Este programa está abierto a estudiantes que hayan terminado el primer año de programas estándar en Administración Pública o Ciencias Políticas. Las asignaturas impartidas se adaptan a la dimensión de las políticas europeas, tal como puede verse en el diagrama a continuación. En los primeros dos años de especialización, un estudiante recibe instrucción en los siguientes temas relacionados exclusivamente con Europa:

- Historia Europea
- Sistemas Políticos Comparados
- Introducción a la Integración Europea
- Derecho de la Unión Europea
- Economía de la Integración Europea
- Administración Pública Comparada

Además de las asignaturas obligatorias, los estudiantes deben elegir dos cursos especializados sobre temas tales como "La Europa de las Regiones" y "Grupos de interés y "Unión Europea". En el último año, se presentan materias adicionales tales como "Integración Administrativa Europea" e "Instituciones Europeas y Redes de Políticas". Los estudiantes terminan su formación realizando una pasantía y redactando una tesis de maestría sobre un tema relativo a Europa.

Para estudiantes que desean proseguir sus estudios superiores sobre Europa, las Universidades de Leiden y Rotterdam en los Países Bajos, la Universidad de Lovaina en Bélgica, la *Hochschule für Verwaltung* en Speyer y la *London School of Economics* ofrecen un Máster Europeo Conjunto en Administración Pública. Este curso es de un año de duración. Los estudiantes seleccionan dos Universidades en las cuales siguen los cursos durante un semestre en cada una. Entre las asignaturas figuran, por ejemplo: Sistemas Administrativos Europeos, Administración Pública Comparada, Desarrollo Institucional de los Países Occidentales y Políticas Públicas desde una Perspectiva Comparada. La integración europea y las cuestiones internacionales son el centro de este programa. El programa funciona gracias a una subvención de la Comisión Europea concedida en el marco del Programa Erasmus.

Lo que se ha dicho con relación a los programas universitarios también se aplica a la educación profesional superior, con una marcada excepción. El HEBO (*Higher European Professional Education / Educación Profesional Superior Europea*), situado en La Haya, enfoca su programa hacia la UE y sus implicaciones para los negocios y la administración pública. Este programa HEBO contiene un importante componente de idiomas. Los estudiantes deben seguir cursos intensivos en inglés, francés y alemán. La tesis final debe redactarse en uno de estos idiomas. Los estudiantes pueden especializarse en Comunicaciones, Administración de Empresas o en Administración Pública. La especialización en Administración Pública es la más habitual.

La mayoría de estos programas especializados tanto en las Universidades como en las escuelas profesionales superiores son relativamente nuevos, habiendo sido creados hace sólo un par de años. Un incentivo importante para la creación de las especializaciones tanto en las Universidades como en las escuelas profesionales superiores ha sido la creación de las cátedras Jean Monnet, que cuentan con el patrocinio de la UE. La intención de esta iniciativa ha sido de fomentar la educación superior sobre la UE.

Existen algunos problemas que se originan en la forma actual en que se abordan el proceso de integración europea y las cuestiones europeas en la educación superior previa al ingreso. La mayor parte de los funcionarios públicos son reclutados entre graduados que no siguieron los cursos especializados sobre Europa. Sólo aquellos estudiantes con un interés expreso en la dimensión europea siguen estas opciones especializadas de graduación. Estos graduados apuntan específicamente a puestos en departamentos gubernamentales y otras organizaciones con una dimensión europea explícita.

Sin referirse a ciertas áreas especiales reservadas para los expertos europeos, las implicaciones de la integración europea para la oferta de empleo público en general se está extendiendo mucho más allá de las áreas internacionales tradicionales, tales como, por ejemplo, los asuntos exteriores, las finanzas, las relaciones económicas y la política agrícola. En forma creciente, los altos funcionarios de la administración pública en todos sus niveles tienen probabilidad de ser confrontados con los efectos del proceso de integración europea. Aún organizaciones tales como el Ministerio del Interior Holandés o los gobiernos locales con una orientación interna tradicional perciben que no pueden escaparse a las consecuencias de la construcción europea.

La formación de especialistas en Asuntos Europeos es evidentemente muy útil. No deben cometerse errores, ya que estos funcionarios son muy necesarios en la administración pública. Por ejemplo, los especialistas europeos son necesarios como asesores en una división de personal o para prestar servicios en aquellas unidades que tienen una función europea de primera línea. En todo caso, resulta de primordial importancia que los funcionarios públicos "ordinarios" estén bien interiorizados en estos asuntos. Los graduados universitarios y profesionales superiores que ingresan al empleo público y que logran posiciones más elevadas tendrán que ocuparse de asuntos relativos a Europa. Todos los funcionarios públicos deben tener los ojos abiertos en lo que concierne a los asuntos europeos y ser capaces de reconocer esta dimensión europea cuando se presente. Se debe realizar un esfuerzo suficiente para integrar la dimensión europea a los programas universitarios estándar. En los últimos años se han operado importantes cambios, pero se requiere una nueva reorientación desde lo predominantemente nacional a una perspectiva europea integradora. La realidad europea no puede considerarse como efímera, tal como la muestran todavía algunas formas de enseñanza y libros de texto.

1.3 La formación posterior al ingreso sobre Europa en los Países Bajos

La formación de altos funcionarios públicos sobre Europa no sólo reposa en la educación previa al ingreso. De nuestra exposición anterior, esto puede considerarse como un hecho afortunado. La cuestión que debe abordarse aquí es lo que se hace en el área de la formación posterior al ingreso sobre Europa. Al observar el modo en que se organiza esta formación para los altos funcionarios públicos en los Países Bajos, se pueden distinguir cuatro métodos de formación diferentes.

1. una instrucción formal mediante el ofrecimiento de cursos;
2. formación sobre y en el trabajo;
3. apoyo y estímulo la realización de pasantías y misiones en instituciones europeas u otras organizaciones directamente vinculadas con la UE;
4. transferencia de información desde centros de investigación y grupos de estudio sobre asuntos europeos.

Todas estas formas de formación consisten en una transferencia de conocimientos y aptitudes. El primer método mencionado es el más conocido. La palabra "formación" frecuentemente sugiere un método formal y estructurado de transferencia de conocimientos y habilidades. Los cursos proporcionados o encargados por distintos departamentos del gobierno y otras organizaciones públicas constituyen ejemplos obvios de este tipo de instrucción. Sin embargo, constituye un grave error limitar la formación posterior al ingreso únicamente a la formación formal particular en el área de los temas europeos.

Un estilo mucho más sencillo de capacitación puede encontrarse en lo que se puede denominar "formación sobre y en el trabajo". Comenzar un nuevo trabajo frecuentemente implica una lenta adquisición de competencias encaminadas a cumplir con los requerimientos del puesto. Ello se lleva a cabo muchas veces recurriendo al método del ensayo y error. La formación en el trabajo también puede producirse de manera más institucionalizada. Mediante la asignación de un colega más experimentado a un nuevo funcionario, el entrenamiento puede utilizarse como un método de formación. La transferencia de conocimientos prácticos es esencial en este sistema.

Conectado a la formación en el trabajo, cabe referirse a las misiones de altos funcionarios destacados en instituciones de la UE. Actualmente, se concede una creciente atención a este método. Lo mismo ocurre con las pasantías más cortas. En esta sección se analizará el grado en que este instrumento es utilizado por las distintas reparticiones de la Administración holandeses y los problemas asociados con su aplicación.

Finalmente, la transferencia de conocimientos y experiencia también es el centro del último método de formación a analizarse aquí, es decir la contratación de investigaciones y la organización de seminarios sobre Europa.

Empecemos nuestra discusión analizando lo que se hace en la administración pública holandesa con respecto a los cursos posteriores al ingreso sobre cuestiones europeas. Las orientaciones que determinan la organización de estos cursos, sean sobre cuestiones europeas o sobre cualquier otro tema, dependen en gran medida en la naturaleza del sistema de reclutamiento de los diferentes departamentos. Existe una estrecha relación entre el sistema de reclutamiento y la organización de la formación posterior al ingreso. Anteriormente se ha destacado que se puede hacer una división entre el reclutamiento para un puesto específico y el reclutamiento para una carrera. La primera variante es la más común. El sistema de carrera se encuentra principalmente en los servicios militar, policial, judicial y diplomático. En estos casos, se ha definido una estructura de carrera que se espera que el funcionario seleccionado seguirá. El diseño de estas estructuras de carrera y su correspondencia con el programa de formación necesario constituyen tareas centrales para la administración de personal en estas organizaciones.

Evidentemente, una persona seleccionada para un puesto específico también sigue una carrera, pero estas estructuras no están formalmente establecidas en el momento de su ingreso. Sólo se materializan a medida que la persona cambia de una función a otra.

Me he adentrado en este asunto con bastante extensión en razón de que las implicaciones que conllevan para la organización de la formación del funcionariado público con relación al tema que nos interesa son muy significativas. En los escalones más altos, tanto en el sistema de selección para el puesto como en el de carrera, se requiere un alto nivel de formación previa al ingreso. Aunque debe agregarse que en el sistema de carrera a menudo se seleccionan personas con nivel de educación secundaria en vez de con formación universitaria. La diferencia importante estriba en el hecho de que los individuos seleccionados bajo el sistema de carrera deben seguir una prolongada formación posterior al ingreso antes de embarcarse en su carrera. En algunos casos, por ejemplo en lo que concierne a militares y a policías, esta instrucción profesional interna se imparte en una academia dependiente del gobierno y se prolonga por un par de años. Se examinarán estos programas de formación prolongados en lo atinente a su composición de temas europeos.

En el sistema de selección para puestos de trabajo, se pone énfasis en la formación más adecuada para entrar en la Administración. Se supone que una persona empezará de inmediato a cumplir sus tareas, sin que ello signifique disminuir la relevancia de la formación posterior al ingreso para este grupo de altos funcionarios públicos.

Muchos son los fundamentos de la particular importancia que adquiere la enseñanza posterior al ingreso sobre cuestiones europeas en este contexto. En primer lugar, aunque una persona pueda estar cualificada para desarrollar la mayor parte de las tareas que le son asignadas, pueden detectarse algunas deficiencias. Esta es la razón por la cual casi todos los departamentos del gobierno tienen un curso de introducción (frecuentemente sobre administración pública) para nuevos miembros del funcionariado superior que inician su trabajo en la Administración. Este curso tiene incluso una mayor significación cuando se ocupa de la dimensión de las políticas europeas. Sin embargo, estos programas de educación superior, limitados a la administración pública, son a menudo deficientes con relación a los aspectos europeos a los que se confronta la función pública. Por consiguiente, resulta necesario ofrecer cursos complementarios a los funcionarios involucrados en estas cuestiones.

Si bien nunca se pierde la capacidad de aprender, lo que se ha aprendido puede tornarse obsoleto con el tiempo. Las constantes transformaciones imponen la actualización permanente de los conocimientos y de las habilidades. Ello es particularmente válido en relación a la construcción europea. Un gran número de funcionarios públicos recibieron su formación cuando la integración europea prácticamente no estaba incluida en ninguna currícula. Por añadidura, estos funcionarios se encuentran a menudo en los niveles más altos de la jerarquía gubernamental y por lo tanto son los que más influencia ejercen en los aspectos sustantivos de la formulación de las políticas.

En conclusión, la formación posterior al ingreso en el sistema de empleo apunta a mejorar el nivel de rendimiento en un puesto o función específico. Estos cursos funcionales posteriores al ingreso consisten principalmente en una breve serie de conferencias sobre un tema en particular o la enseñanza de aptitudes específicas, como por ejemplo la negociación. La formación posterior al ingreso orientada a la carrera tiene una naturaleza más general y combina un conjunto de cursos que se consideran necesarios para una carrera en particular.

Quisiera empezar realizando un examen de los cursos funcionales orientados a las cuestiones europeas. Se debe hacer una distinción entre aquellos cursos que son organizados y proporcionados por el propio gobierno y aquellos que son contratados a instituciones externas. La contratación puede significar que una repartición encargue a un departamento universitario o a un instituto de formación especializado un curso sobre Europa adaptado a las necesidades particulares de la organización o que envíe funcionarios públicos a cursos que generalmente se ofrecen en el mercado.

Me he referido a cursos sobre temas europeos. Esta expresión ha sido en cierto modo exagerada. Frecuentemente, la atención concedida a la dimensión europea sólo forma una parte relativamente pequeña del programa de formación. En este sentido, existe una similitud apreciable con la enseñanza universitaria superior de pre-nivel. Por ejemplo, se imparten cursos generales sobre administración pública o alta gestión en que Europa aparece como sólo uno de los muchos componentes del programa. Esto es perfectamente comprensible porque los requerimientos de formación rebasan la dimensión europea. Una segunda explicación puede encontrarse tal vez en el hecho que los cursos externos son impartidos por Universidades e instituciones privadas. Estas últimas organizaciones frecuentemente contratan a personal universitario para desarrollar e impartir estos cursos.

Junto a los cursos generales que consagran una pequeña atención a Europa, también existen muchos cursos especializados. A continuación, se ejemplifican algunos de los cursos especializados sobre Europa que son proporcionados por el recientemente privatizado Instituto de Formación Holandés (ROI).

- Europa a medida ("*tailor-made Europe*")
- Introducción a la Unión Europea
- La negociación internacional
- Seminarios sobre los Estados miembros de la Unión Europea
- Viajes de estudio a los Estados miembros de la Unión Europea
- Regulación europea en materia de licitación pública para agentes de compras gubernamentales
- Legislación y reglamentos europeos.

Muchas otras instituciones proporcionan cursos similares sobre temas europeos. Los cursos en sí pueden variar de acuerdo a la actualidad de un determinado asunto en un momento particular. La cuestión de la licitación pública en un buen ejemplo.

De los temas incluidos en la lista se puede inferir que en la mayoría de los cursos se presenta una introducción a la UE y a los procesos de formulación de políticas europeas. Un departamento gubernamental puede solicitar que estos cursos sean adaptados a sus necesidades particulares. Además, puede constatarse que la mayoría de los cursos tienen una naturaleza cognoscitiva. En la lista del ROI existe solamente un curso que se ocupa de las destrezas necesarias para afrontar situaciones internacionales.

Tal como se ha dicho, la intención de la formación orientada a la carrera no apunta tanto a mejorar el rendimiento en el trabajo, sino que se orienta más bien a preparar a los funcionarios públicos para su carrera en una rama particular del gobierno. Dos categorías diferentes de programas de carrera pueden distinguirse.

La primera son los cursos impartidos por ejemplo para futuros diplomáticos y otros altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, jueces, fiscales públicos, oficiales del ejército y altos oficiales de policía. Estos programas de carrera pueden considerarse como una formación profesional en servicio. En estos cursos puede determinarse en que medida se presta atención a las cuestiones europeas. Por ejemplo, los futuros diplomáticos y funcionarios del Servicio Exterior reciben un curso de nueve meses de duración tras su selección. Este programa es proporcionado por la propia división ministerial en cooperación con el Instituto Internacional Clingendael. Este instituto también proporciona cursos de corta duración sobre temas internacionales, por ejemplo al Ministerio de Defensa. En virtud de la naturaleza del programa y el destino de la carrera, las relaciones internacionales y los asuntos europeos forman una parte sustancial del programa de formación. En el caso del poder judicial, ello no se aplica con tanta nitidez.

Un segundo tipo de formación orientada a la carrera para funcionarios públicos es proporcionado en el contexto de los programas de desarrollo de la gestión. Los programas de desarrollo de la gestión corresponden al esfuerzo combinado de la organización y de los altos funcionarios públicos por desarrollar las cualidades y las aptitudes personales de los altos funcionarios públicos para cumplir con los requisitos necesarios para un adecuado desempeño de sus tareas. El desarrollo de la gestión presupone un enfoque de desarrollo sistemático de la carrera de altos funcionarios públicos y de los instrumentos de formación relevantes. Ello involucra la identificación de grupos seleccionados de personal que han demostrado condiciones o que se considera tienen amplias oportunidades para su promoción sustancial dentro de la carrera.

Estos programas de desarrollo de la gestión (DG) son desarrollados por cada departamento en forma individual. Dado que esta iniciativa DG es relativamente nueva, algunos de los programas todavía son incipientes. En el contexto de estos programas DG, se le ofrece al alto funcionario público una combinación de educación formal, rotación en el trabajo, y en ocasiones misiones y pasantías. Existe una amplia gama de cursos, aunque se pone mayor énfasis en asuntos relativos a la gestión. Algunas personas seleccionadas por el programa DG son enviadas, por ejemplo, a los programas de Máster en Administración Pública del Colegio Holandés de Gobierno (NSOG) en La Haya, o al curso de Máster en Administración de Empresas de la Universidad Erasmus de Rotterdam. Me detendré a continuación en los aspectos de integración y políticas europeas impartidas en el programa de Administración Pública del NSOG. Este programa está destinado a altos funcionarios públicos con una extensa experiencia en la Administración. Su propósito es prepararlos para el desempeño de altas funciones en el empleo público en todos los niveles del gobierno. Los cursos están centrados en, por ejemplo, las consecuencias para los gobiernos central, regional y local de los procesos de internacionalización e integración europea y también se capacita a los estudiantes en aptitudes para la negociación internacional.

Además de los cursos formales descritos anteriormente, se mencionó un método menos estructurado de formación sobre temas europeos en la introducción a esta sección sobre formación posterior al ingreso. La expresión "aprender haciendo" ("*learning by doing*") se utiliza a veces para describir este método particular de formación. Tal vez la denominación de "método" puede sonar demasiado presuntuosa. Sin embargo, el "aprender haciendo" es una de las bases en el mejoramiento del desempeño individual en una organización. Al entrar en una organización de gobierno, una persona posee cierto nivel de especialización y un conjunto de aptitudes. Al realizar las tareas recurriendo a la vía del ensayo y error, se adquiere más experiencia.

Evidentemente, este modo de formación puede resultar muy costoso, tal como lo han experimentado algunas organizaciones con relación al proceso de integración europea. Por ejemplo, con relación a la armonización del Impuesto al valor Agregado (IVA), algunas organizaciones públicas intentaron ejercer demasiado tarde una influencia en la formulación de decisiones, al carecer de información de que la aprobación de la directiva sobre esa cuestión era inminente. Además, estas organizaciones no conocían a quien acudir en Bruselas. Lo mismo se aplica sobre las orientaciones SEVESO de la Comisión con relación al Ministerio del Interior. Como consecuencia, estas organizaciones y los funcionarios públicos responsables tienden a ser más conscientes de la importancia de la dimensión europea de sus tareas. Por lo tanto, el "aprender haciendo" tiene que contemplarse como un complemento de la instrucción formal, no como una alternativa: el aprendizaje a partir de la lectura debe poder traducirse en acciones concretas.

También existe un modo más formalizado de formación en el trabajo. Un nuevo funcionario público puede ser asignado a un colega más experimentado. Por ejemplo, un funcionario puede ser enviado junto a un colega mejor informado para negociaciones europeas. Al trabajar en conjunto se realiza una transferencia de conocimientos. Teniendo en cuenta que los contactos informales son muy importantes en lo que concierne a los asuntos europeos, este tipo de formación es imprescindible.

Las misiones y las pasantías son considerados con frecuencia como formación en el trabajo. En el pasado, las misiones de personal se vinculaban generalmente al nombramiento de funcionarios como representantes permanentes en Bruselas. La tabla 4 proporciona los números de representantes en el período comprendido entre 1980 y 1990.

Cuadro 4: Número de representantes permanentes en Bruselas (1980-1990)

Departamento	1980	1986	1990
Minist. Relaciones Exteriores	13	13	13
Minist. Interior	-	-	1
Finanzas	5	4	4
Obras Públicas	-	2	2
Temas Económicos	-	-	4
Agricultura	2	2	2
Asuntos sociales	1	1	1
Bienestar, salud y cultura	-	-	1
Total	21	22	23

Fuente: J.C.N. Raadschelders, "Transnational relations: A rude awakening?" en: J.N. Burunese y L.J. Robergh (ed), "Government departments Leiden 1992"

Últimamente, el envío en misión de funcionarios públicos a instituciones europeas o a organizaciones que representan los intereses holandeses en Bruselas ha logrado mayor atención. Lo mismo se aplica a los programas de intercambio con otros Estados miembros de la UE. El hecho de que las misiones y las pasantías se hayan tornado más habituales en la actualidad no esconde la realidad de la amplia y notoria

variación entre los distintos departamentos del gobierno. Un relevamiento reciente realizado por el Ministerio holandés del Interior, muestra que nueve de los 13 ministerios tienen personal destacado en el extranjero (1). Sin embargo el grado en que se utiliza este instrumento varía muchísimo. Tradicionalmente, en ministerios tales como Relaciones Exteriores, Finanzas, Agricultura y Defensa se recurre más habitualmente a esta práctica. Lo mismo se aplica hoy en día al Ministerio de Asuntos Económicos. Los otros ministerios están incorporando esta práctica o la utilizan en forma muy limitada.

Uno de los principales problemas de las misiones de largo plazo es de como reintegrar un funcionario luego de su regreso a los Países Bajos. Como lo habitual es que su antiguo puesto haya sido cubierto, se debe encontrarle un nuevo puesto. Es obvio que se plantean menos problemas en un sistema de carrera y más inconvenientes en un sistema orientado al puesto. Por esta razón, es más fácil que se realicen misiones en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Departamento de Defensa que en otras áreas de la administración.

La aplicación exitosa del traslado en misión en el alto funcionariado público depende de que pueda ofrecerse a los servidores públicos un nivel suficiente de desarrollo de carrera. Al juzgar por la cantidad de personas en misión o en pasantías se debería decir que esta importancia no debe exagerarse.

Sin embargo, la importancia real se encuentra en la retroalimentación que estas personas pueden proporcionar a los funcionarios públicos que trabajan en departamentos u organizaciones en el país. Se deben realizar grandes esfuerzos para el establecimiento de canales de comunicación adecuados. En muchos departamentos gubernamentales, se han tomado iniciativas para aumentar los beneficios que se derivan de del envío en misión de funcionarios públicos fuera del país. Por ejemplo, en el Ministerio de Obras Públicas, se ha nombrado un coordinador internacional en este área. Los funcionarios públicos en este departamento son divididos en tres grupos. El núcleo del mismo está formado por el personal que trabaja en Bruselas o que se ocupa de las negociaciones internacionales. El segundo nivel está constituido por los funcionarios cuyo cometido es apoyar a los funcionarios en misión desde el país. Finalmente, el tercer nivel está compuesto por el resto de los funcionarios, que reciben un curso de orientación sobre asuntos europeos. El propósito de este plan es que la información se filtre desde el primero hasta el tercer grupo de los funcionarios.

Finalmente, la transferencia de información también está en el centro del último método de formación a ser analizado aquí, es decir la contratación de investigación y la organización de seminarios sobre temas europeos. Recientemente este método se ha vuelto bastante frecuente. En ocasión del proceso de elaboración del Tratado de Maastricht y de puesta en funcionamiento del mercado interior, la manera de reaccionar ante esos nuevos hechos se convirtió en uno de los puntos principales de la agenda pública. Como dije en mi introducción, la percepción general dentro y fuera del gobierno era que la Administración holandesa, en todos sus niveles, no estaba preparada para afrontar los nuevos desafíos que se suponía emanarían de estos nuevos acontecimientos. Existía una seria preocupación de que el gobierno se viera desbordado por ellos.

Ello propició un estímulo para la organización de seminarios sobre distintos aspectos del proceso de integración europea en los que participaron tanto funcionarios públicos como expertos en administración pública. Estos foros se convirtieron en un ámbito idóneo para el intercambio de puntos de vista e ideas sobre las consecuencias de la integración europea para la administración pública holandesa. Al mismo tiempo, distintos organismos de la Administración encargaron investigaciones sobre las consecuencias de las políticas europeas, o más específicamente, del proceso de integración europeo en sus organizaciones respectivas. Los resultados fueron presentados y debatidos en público. En cierto momento (1992-1993), la consultoría europea se convirtió en una industria en expansión para los consultores de la administración. Además, los denominados grupos de contacto europeos de funcionarios públicos fueron formados para examinar las consecuencias de la integración europea y analizar las vías para reaccionar ante ellas.

Lo que es evidente de este método de formación sobre cuestiones europeas es que el recurso al empleo de seminarios, grupos de contacto y el encargo de investigaciones, entre otros, ha sido y sigue siendo un instrumento importante para la transferencia de información sobre las implicaciones de las políticas europeas en un amplio círculo de funcionarios del gobierno.

2. CONCLUSIONES

Al empezar esta ponencia mencioné el sentimiento de preocupación que aquejaba al gobierno y al sector privado holandeses de no estar adecuadamente preparados para operar con éxito a escala europea. En un

informe sobre el desarrollo de la gestión para altos funcionarios públicos publicado en enero de 1992, se pueden encontrar algunos comentarios interesantes en este sentido. La idea general es que los departamentos gubernamentales y sus funcionarios públicos estaban mal preparados para las consecuencias de la integración europea. Tradicionalmente, los holandeses son reconocidos por su dominio de lenguas extranjeras. Con razón, se argumentó que esta afirmación no era justificada. Pocos funcionarios públicos holandeses tienen conocimiento en su trabajo de los idiomas francés y alemán. Además, los funcionarios públicos suelen sobreestimar su comprensión de los asuntos internacionales y europeos. Se consideró que estas limitaciones estaban minando la posición negociadora de los holandeses. La conclusión final era que la situación no era satisfactoria, pero que estaba "concitando atención" (2).

En mi introducción he observado que la preocupación por quedarse rezagados se utiliza muchas veces como agente de cambio. En cierta medida, se utiliza aquí una manipulación estratégica. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer como se desprende de mi presentación de los distintos métodos de formación sobre cuestiones europeas actualmente utilizados. Los cambios se están produciendo lentamente. Esta dificultad de adaptar la formación de los funcionarios públicos a las demandas europeas puede explicarse por el sistema de selección y formación descentralizado. Cada departamento formula su propia política de formación. Los esfuerzos de coordinación por parte del Ministerio del Interior frecuentemente son considerados como imperialismo ministerial. Esta compartimentación está obstruyendo una estrategia coherente de formación. La creación de un alto funcionariado público general podría ser una solución, pero esta iniciativa también encuentra algunos problemas, tal como se menciona en relación con la organización de la formación posterior al ingreso. Con relación a la formación previa al ingreso, he afirmado que se deben emplear grandes energías para incorporar la perspectiva europea en el paquete universitario estándar. Últimamente se han producido importantes cambios, pero hay más por hacer para poder preparar futuros funcionarios públicos en temas europeos, a medida que la oferta del servicio público se orienta cada vez más hacia Europa.

NOTAS

(1) Department of Home Affairs, "Management development at central government level", 1, La Haya, 1992, 52.

(2) Department of Home Affairs, "Management development at central government level", III, La Haya, 1992, 117.

LOS PROGRAMAS DE FORMACION DE FUNCIONARIOS ESPAÑOLES PARA LA INTEGRACION EUROPEA

Koldo ECHEBARRIA

Director, Instituto de Dirección y Gestión Pública de Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), Barcelona, ESPAÑA

1. PANORAMICA DE LA FORMACION DE FUNCIONARIOS EN LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA

Antes de abordar las estrategias y contenidos de la formación de funcionarios españoles para la integración europea, parece imprescindible ofrecer una breve panorámica de las políticas de formación y de sus actores principales, los centros de formación y de sus actores principales, los centros e institutos de formación, en el contexto de la administración española. Esto nos permitirá encuadrar las intervenciones formativas para la integración europea en su debido marco de referencia.

España cuenta con tres niveles de Administración pública: en primer lugar, la Administración del Estado, cuya jurisdicción abarca el conjunto del territorio español y está formada por los ministerios y sus organismos autónomos y empresas públicas; en segundo lugar, las administraciones de las Comunidades Autónomas que se corresponden con las 17 nacionalidades y regiones en las que se divide el territorio nacional y se estructuran según el modelo departamental de la administración estatal; y, por último, las administraciones locales, diputaciones y ayuntamientos, que coinciden con el ámbito territorial de provincias y municipios respectivamente y cuya organización está basada en un modelo corporativo en el que los cargos electos ejercen el protagonismo político a través de órganos unipersonales y colegiados.

La política de formación en la Administración del Estado guarda una relación directa con los mecanismos de agrupación de los funcionarios públicos y su sistema de acceso a la función pública. En la Administración del Estado los funcionarios acceden a cuerpos, cuya selección y formación, tanto selectiva como en carrera, se encomienda a las escuelas o institutos de formación que dependen de los distintos ministerios. Tres centros tienen un papel más destacado.

- El Instituto Nacional de Administración Pública, dependiente del Ministerio para las Administraciones Públicas, al que se atribuye la competencia genérica de formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración del Estado, salvo su adscripción a centros especializados y la coordinación de los restantes institutos de formación.

Una de sus misiones centrales es la selección y formación del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, cuyo carácter interdepartamental le otorga un papel central en el seno de la Administración del Estado. Paralelamente, se responsabiliza de la selección y formación del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, así como de otros cuerpos no superiores, colaborando en la formación selectiva de funcionarios pertenecientes a otros ministerios:

- El Instituto de Estudios Fiscales, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda que desde 1993 engloba la Escuela de Hacienda Pública, centro tradicional de selección y formación selectiva y continua de los cuerpos dependientes de dicho ministerio, en particular, del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado.
- La Escuela Diplomática, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, que se encarga de la formación de candidatos para la carrera diplomática, así como del perfeccionamiento de los funcionarios de diversas categorías pertenecientes al servicio exterior del Estado.

En ausencia de centros de formación especializada, son los propios ministerios, a través de sus órganos de gestión de recursos humanos, los que asumen directamente las funciones de selección y formación de los funcionarios de los cuerpos que les están adscritos. Tampoco es extraña la asunción de funciones de formación y perfeccionamiento de su personal por parte de entes públicos y organismos autónomos, cuando alcanzan un cierto tamaño.

En segundo lugar nos encontramos con las Administraciones de las Comunidades Autónomas. La Constitución de 1978 abre la puerta a una amplia descentralización del poder político que se plasma en el establecimiento de 17 Comunidades Autónomas, cada una con su propio Parlamento y aparato ejecutivo, a las que se transfiere la titularidad de un amplio abanico de competencias legislativas y ejecutivas. El desarrollo progresivo de este nuevo nivel de gobierno se ha realizado mediante la transferencia desde la Administración del Estado de la gestión de un gran volumen de servicios públicos, con su correspondiente montante de recursos económicos y de personal. Esto ha supuesto que las Comunidades Autónomas hayan sobrepasado a la Administración del Estado en el número de efectivos funcionariales.

Las políticas de personal de las nuevas administraciones no son, sin embargo, enteramente independientes. Todas ellas, como las administraciones locales, están sometidas a una base normativa común, plasmada en un Estatuto de la Función Pública que regula de manera uniforme el sistema de acceso, de clasificación y valoración de puestos, de carrera y de retribuciones. La política de formación, no obstante, se revela como un espacio con un amplio margen de maniobra en el que cada Administración ha podido desarrollar sus propias estrategias e iniciativas. El efecto de ello ha sido la creación en casi todas Comunidades Autónomas de centros de formación de funcionarios, modelados sobre la imagen del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), aunque con un nivel de desarrollo muy diverso, según los recursos y capacidades que les han sido asignados en cada Comunidad.

La Administración Local, por su enorme dispersión y variedad, difícilmente puede ofrecer un panorama homogéneo en sus políticas de formación. Por un lado, el INAP, asume las funciones del extinto Instituto de Estudios de Administración Local, conservando la formación selectiva y continua de los cuerpos de funcionarios llamados de habilitación nacional (secretarios e interventores de administración local). Por otro lado, algunos ayuntamientos de gran tamaño han creado sus propios centros de formación de personal, como, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona que se ha convertido en un ejemplo a nivel nacional. Algunas asociaciones de administraciones locales, como la Federación Española de Municipios y Provincias, también ofrecen actividades de formación para sus socios. A continuación, vamos a referirnos al lugar que ocupa la integración europea en los diversos programas de formación de funcionarios, distinguiendo entre la formación selectiva previa al acceso, la formación continua o en carrera y actividades de formación específicas orientadas a momentos o fases decisivas del proceso de integración.

2. LA INTEGRACION EUROPEA EN LA FORMACION SELECTIVA

La formación selectiva se corresponde con los cursos previos al acceso al puesto de trabajo que realizan los diversos centros de formación de funcionarios antes descritos. Vamos a referirnos, en particular, a los cursos selectivos para el acceso a tres de los cuerpos más importantes de la Administración del Estado:

- Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Se trata de un curso de 640 horas, impartidas a lo largo de seis meses por el Instituto Nacional de Administración Pública. Entre sus contenidos se incluye un seminario sobre relaciones interadministrativas que incorpora el papel de la Unión Europea (UE) y un período de prácticas de dos semanas en el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) que permite la familiarización de los futuros funcionarios en la organización y funcionamiento de las instituciones de la Unión.
- Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado. En este caso el diseño del curso varía en su duración y materias impartidas según las diferentes especialidades (inspección financiera y tributaria, aduanas, seguros, intervención), aunque todas ellas superan las 600 horas y su duración se acerca a los 10 meses. Los planes de estudios de las tres primeras especialidades contienen de temas relacionados con la integración europea en políticas de armonización fiscal, aduanas y seguros.
- Curso Selectivo para el ingreso en la Carrera Diplomática. Su plan de estudios, estructurado en 12 áreas o módulos prevé que una de ellas se dedique a "España y las Comunidades Europeas: aspectos operativos y administrativos", cuya impartición corre a cargo de diplomáticos en ejercicio que desarrollan diversos temas vinculados con dicha área de interés. Los alumnos realizan, además, una visita de estudios a Bruselas.

3. LA INTEGRACION EUROPEA EN LA FORMACION CONTINUA

Al margen de los cursos selectivos, los programas de formación, tanto de los centros e institutos de la Administración del Estado, como de las administraciones autonómicas, ofrecen un variado repertorio de actividades de formación que tienen por objeto la integración europea. Entre las modalidades que pueden encontrarse destacan las siguientes:

- módulos o seminarios dedicados a estudiar las instituciones europeas y su funcionamiento en cursos o diplomas de dirección o gerencia pública;
- cursos de introducción al funcionamiento de las instituciones europeas para diversas categorías de funcionarios;
- cursos o seminarios sobre políticas europeas concretas (agricultura, pesca, transporte, fondos estructurales, etc.);
- cursos sobre negociaciones europeas, dirigidos a funcionarios que participan o se disponen a participar en las mismas;
- períodos de prácticas para funcionarios en las instituciones europeas;
- becas para la realización de programas de formación o investigación en centros universitarios europeos de reconocido prestigio (Colegio de Brujas o Instituto Universitario Europeo de Florencia).

Para la realización de estas actividades los institutos de formación suelen contar con el apoyo y participación de especialistas en la materia, tanto de las propias administraciones, de las instituciones europeas como de centros de formación (IEAP) que mantiene convenios con diversos institutos de formación.

4. FORMACION ESPECIFICA PARA ASUMIR LOS RETOS DE LA INTEGRACION EUROPEA

Las necesidades de formación en materia de integración europea pueden variar como consecuencia de la dinámica que impone el propio proceso. La aparición de nuevas políticas o la aprobación de un nuevo tratado elevan las demandas de formación, apareciendo múltiples actividades e iniciativas que tratan de mantener a los funcionarios públicos al corriente del proceso de integración.

Un hito importantísimo en este sentido lo constituyó en España la propia adhesión a la Comunidad Europea (CE), que generó una intensísima actividad formativa en todas las administraciones. La Administración del Estado multiplicó el trabajo de su personal ya formado, que se dedicó a divulgar sus conocimientos a través de un sinnúmero de cursos. Se promovieron los períodos de prácticas en las instituciones europeas de funcionarios estatales y autonómicos y se becaron decenas de licenciados universitarios en universidades y centros de diversos países con la finalidad de alimentar las plazas reservadas a funcionarios españoles en las instituciones comunitarias. Las administraciones subvencionaron en España multitud de diplomas, masters y cursos de posgrado que pretendían extender el conocimiento sobre la historia, la economía o el Derecho comunitario.

Otro reto de formación importante es el que se deriva del desempleo de la presidencia del Consejo de Ministros, que se turna por períodos de seis meses entre los distintos países de la Unión. La asunción de la Presidencia eleva enormemente las necesidades de coordinación administrativa interna por parte del Estado actuante, que asume la dirección y coordinación de los centenares de grupos de trabajo y comisiones que actúan en el seno del Consejo, preparando la decisión sobre las propuestas que elabora la Comisión Europea. En España, una unidad situada en la Presidencia del Gobierno se encarga de ejecutar un Programa de preparación de la Presidencia española, que incluye entre sus múltiples actividades cursos de formación para los funcionarios que deban presidir alguno de los múltiples comités o grupos de trabajo. Paralelamente, los centros de formación, el Instituto de Estudios Fiscales, el IEAP o los propios servicios de formación de los ministerios han programado seminarios de reflexión sobre el estado actual de la integración y cursos de negociación europea.

PROGRAMAS DE CAPACITACION EN EL CAMPO DE LA INTEGRACION EUROPEA PARA FUNCIONARIOS PUBLICOS DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS - El Caso de Finlandia -

Tarja Kristina BRANDES

Senior Consultant; Escuela Nacional de Administración Pública, Helsinki, FINLANDIA.

Finlandia comenzó a preparar su adhesión a la Unión Europea (UE) con cinco años de anticipación. En forma sistemática, con fondos centralizados, una estrategia especial para la formación en materia de integración y diferentes clases de programas de formación, la preparación comenzó aproximadamente dos años antes de estar seguros de que el país pasaría a ser miembro de la UE. En ese momento se estaban llevando a cabo las negociaciones conducentes a la creación del Espacio Económico Europeo (EEE) que iba a entrar en vigor.

El otoño pasado, estimamos que unos 3.000 funcionarios públicos estaban estudiando integración en forma sistemática y que el número de personas que estudiaban idiomas se había multiplicado.

1. ASPECTOS INICIALES EN TERMINOS DE TOMA DE CONCIENCIA, CONOCIMIENTO Y DETERMINACION POLITICA

Finlandia y su administración pública no contaron con mucho tiempo para prepararse para la UE; el tiempo transcurrido entre su solicitud de ingreso y la aprobación de la solicitud fue inferior a los dos años. De todos modos, el sistema político y administrativo finlandés no dista mucho de las normas europeas. Por ejemplo, el sistema jurídico está muy cercano a los principios jurídicos continentales.

Una razón que explica las dificultades que surgieron para preparar la administración pública para la integración fue que, poco tiempo antes de presentada la solicitud de ingreso, el clima político no era muy favorable al diálogo con la UE. No obstante, hubo actividades destinadas a preparar la integración europea entre uno y dos años antes de que se tuviera un apoyo político claro. Entre las organizaciones que iniciaron el trabajo pionero para incrementar el conocimiento de la UE en el servicio civil, se encontraban el Ministerio de Finanzas y el Instituto Finlandés de Gestión Pública.

2. EVALUACION DE LAS NECESIDADES PARA LA CAPACITACION PREPARATORIA

2.1. Métodos

Con el fin de determinar las competencias necesarias para preparar la estrategia de formación para la integración, se estableció un grupo de trabajo constituido por representantes del Ministerio de Finanzas y del Instituto Finlandés de Gestión Pública (un grupo pequeño con tres participantes).

El objetivo del trabajo consistía en preparar, en un tiempo breve, la estrategia de formación para la integración, la que debería consistir en el análisis y las sugerencias respecto de:

- las necesidades de formación
- los objetivos de la formación y la preparación
- el contenido
- los grupos objetivo
- los métodos
- las modalidades de formación
- los fondos
- las soluciones organizacionales

El memorándum preparado por el grupo de trabajo fue el primer paso del programa de formación cuya responsabilidad recayó en el Ministerio de Finanzas. El objetivo consistía en resaltar los principales temas de la formación y proponer soluciones.

El Comité de Integración, su subcomité administrativo y el comité sobre los empleadores estatales y la política del personal mantuvieron discusiones sobre el memorándum y la estrategia de formación. El grupo de trabajo entrevistó a varios representantes de la administración pública y también del sector privado. La estrategia fue publicada en un seminario organizado por el Ministerio de Finanzas. Pertti Salolainen, Ministro de Comercio e Industria, el "ministro de la integración", fue el orador principal de dicho seminario.

Entre los participantes se encontraban expertos en integración y gerentes de formación de diferentes ministerios y organismos.

El presupuesto estatal adjudicó fondos especiales a la formación para la integración por el término de tres años. El departamento de personal del Ministerio de Finanzas tuvo a su cargo la administración de estos fondos.

Una vez aceptada la estrategia inicial, se estableció un grupo de formación para la integración en el Ministerio de Finanzas. Este grupo era, a su vez, un subgrupo del comité administrativo dependiente del comité de integración. El objetivo del grupo consistía en actuar como órgano asesor, es decir, asesorar en la concreción de los programas de formación y en la decisión de los principios de cómo utilizar los fondos dedicados a la formación para la integración.

Cuando la primera estrategia estuvo ultimada, había quizás unos 400 funcionarios públicos de un total de 135.000 que estaban participando en la integración europea. El conocimiento acerca de la integración se encontraba en unas pocas manos y la primera cosa que hubo que hacer fue ampliar el número de empleados públicos que participaban en estos temas. En aquellos días pensábamos que habíamos empezado de cero. Debe recordarse que anteriormente los asuntos internacionales eran manejados por un pequeño número de personas que trabajaban en unidades internacionales en diferentes ministerios. Por supuesto que también la naturaleza del trabajo internacional cambió con la integración.

2.2. Conclusiones

Los principios básicos de la estrategia de la formación para la integración fueron:

- que todos los funcionarios deberían tener la información básica y la competencia necesaria;
- que se deberían establecer redes para el intercambio constante de experiencias dentro del gobierno y entre el gobierno y otros sectores de la sociedad;
- que se deberían establecer canales de cooperación con aquellos Estados Miembros importantes para Finlandia.

Se daba por sentado que, prescindiendo del hecho de ser miembro,

- se deben comprender los efectos de la integración europea sobre la sociedad finlandesa y la administración pública;
- se aplicaría a todas las ramas administrativas y a todas las oficinas e instituciones;
- la preparación para la UE deberá estar dirigida a todos los funcionarios públicos
- el EEE entraría en vigor en 1994.

2.3. Lo general y lo específico

La estrategia de formación para la integración se concentró más en la formación general, en sus contenidos, métodos y formas. La estrategia enfatizaba que la formación especial es el deber de todos los ministerios y organismos. Esto también tiene conexiones en el análisis de los efectos de la integración de cada rama administrativa, así como de las funciones de cada organización.

También en la formación general organizada, por ejemplo, por un ministerio, tal como los cursos básicos para la totalidad del personal, los aspectos específicos se acentuaban más que en los cursos abiertos. A modo de ejemplo, en un seminario básico de dos días, un día por lo general se dedicaba a información general sobre la integración y el otro día a áreas específicas (la agricultura, los programas de investigación de la UE, etc.).

El grado de formación requerido difiere dependiendo de la funciones desempeñadas por la persona. Las necesidades de formación se analizaron de acuerdo a grupos objetivo. En general, las principales áreas de formación antes de la integración fueron:

- a. El conocimiento básico acerca de la integración europea, su historia, sus antecedentes, su organización y las funciones principales.
- b. El proceso de toma de decisiones; saber cómo avanza el proceso de toma de decisiones en la UE y cómo poder ejercer influencia sobre los asuntos de interés.
- c. Los temas generales y específicos que son importantes para Finlandia (por ej.: los asuntos de la competencia, los temas regionales).
- d. Las aptitudes para la negociación y otros medios de influencia (los grupos de presión).
- e. Los efectos de la integración sobre la sociedad finlandesa, sobre todas y cada una de las ramas administrativas y la necesidad de cambio en actividades, gestión y organizaciones.

- f. La utilización de los sistemas de información de la UE.
- g. La idoneidad en idiomas.
- h. Las culturas y los sistemas de la UE, así como de los países y organizaciones culturales de la UE.

Como parte importante de la formación de las personas clave para la integración, también se señaló un manejo excelente de su propia área temática así como del punto de vista europeo.

3. ESTRATEGIAS DE CAPACITACION PARA PREPARAR EL INGRESO

3.1. Apoyo político a la formación

El apoyo político a la formación estuvo garantizado mediante el Comité de Integración y a través de discusiones con representantes del ámbito político. El Parlamento tuvo participación activa en la formación de su propio personal y de sus miembros. Los miembros del Parlamento han estado participando en muchas instancias de formación junto con los funcionarios públicos, lo que ha incrementado la discusión entre los representantes de los Ministerios y los organismos y los representantes del Parlamento.

3.2. La asignación de fondos

Durante los dos años que precedieron al ingreso, los fondos reservados a la formación para la integración aumentaron notoriamente. Los fondos centralizados dedicados a la formación para la integración fueron administrados por el Departamento de Personal del Ministerio de Finanzas (Oficina de Empleadores Estatales). También aumentaron los fondos para formación provenientes de los ministerios y de los organismos y gran parte de ellos fueron utilizados para la formación para la integración durante los últimos años anteriores al ingreso.

Los fondos administrados por el Ministerio de Finanzas fueron utilizados para las siguientes áreas:

- los programas de formación adaptados a los funcionarios públicos superiores de los ministerios (y organismos);
- la preparación del material de formación en temas de integración;
- el apoyo a diferentes formas de integración horizontal organizada, por ejemplo, por los diferentes ministerios en conjunto;
- al apoyo a individuos de nivel superior de modo que participen en estudios europeos y que se capaciten en lo atinente a la Comisión y otras organizaciones de la UE y de los otros Estados Miembros.

3.3. Organización y responsabilidades

En la formación para la integración, el Departamento de Personal del Ministerio de Finanzas ha desempeñado un papel coordinador. El Departamento de Personal también fue el responsable de la formación centralizada y de los recursos. Prepara las propuestas para la formación centralizada y las financia en parte o en su totalidad.

Todas las instituciones de formación tienen la posibilidad de ofrecer instancias de formación también al Ministerio de Finanzas. En la práctica, el Instituto Finlandés de Gestión Pública ha sido el principal productor pero también se han adquirido servicios de instituciones privadas de formación. Se estableció un Grupo de Trabajo de Formación para la Integración que estaba relacionado con el subcomité de administración del Comité para la Integración. El Grupo de Trabajo coordinaría las operaciones de formación y decidiría en cuanto a los principios que regirían la utilización de los fondos disponibles del Departamento de Personal. Los miembros del Grupo de Trabajo para la Formación provienen de los principales ministerios de integración y un representante del Instituto Finlandés de Gestión Pública.

Los ministerios u organismos tuvieron la responsabilidad de evaluar o actualizar la necesidad de formación para la integración y sus grupos objetivo al igual que sus prioridades para asegurar que la formación sea realmente exitosa. Los ministerios u organismos tuvieron la responsabilidad principal en la planificación de la formación de su propio sector específico. Se prepararon planes para la formación a nivel unitario y hasta individual. Uno de los principios de los planes de formación fue que los planes deberían ser lo suficientemente flexibles para confirmar las necesidades cambiantes y las experiencias requeridas.

3.4 La asistencia de la UE

La Embajada de la UE en Helsinki ha apoyado a Finlandia de diversas maneras: como centro de información y como un canal hacia las organizaciones de la UE. Los funcionarios de la Comisión han estado dispuestos a visitar nuestros seminarios en Finlandia y han contribuido con importante información. Los

Profesores del Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) también han tenido oportunidad de enseñar en varios seminarios.

Los funcionarios públicos superiores de Finlandia han contado con la posibilidad de capacitarse en organizaciones de la UE (períodos de tres meses). El programa de formación de la UE (cinco meses) para la gente joven también ha estado abierto a los funcionarios públicos finlandeses jóvenes.

3.5. Los grupos destinatarios

En la primera estrategia de formación para la integración se definieron los siguientes grupos destinatarios:

- a. Los funcionarios públicos que se estaban preparando para la entrada en vigor del EEE y para participar en las negociaciones para la adhesión a la UE;
- b. Las direcciones de los ministerios, los organismos y las instituciones;
- c. Los funcionarios públicos que colaboraban en las negociaciones de entrada en vigor y adhesión de Finlandia;
- d. Los funcionarios públicos de varias ramas administrativas cuyas tareas se vieran directamente afectadas por la integración;
- e. Otro personal de la administración estatal.

En la formación para la integración se resaltaron las crecientes posibilidades de realizar estudios por cuenta propia, para cuyo fin se elaboraron herramientas de facilitación. Eso fue considerado de suma importancia si se piensa en la dimensión del grupo objetivo en su totalidad. El Ministerio de Finanzas y el Instituto Finlandés de Gestión Pública publicaron un manual básico que se concentraba en los principales temas de la UE desde el punto de vista de las administraciones públicas. Como un nuevo elemento se planificó un examen sobre la UE. El examen está abierto a quien quiera participar y mediante su aplicación cada persona habrá tenido la posibilidad de demostrar su idoneidad en los temas básicos de la integración.

3.6. Métodos

El sistema de formación ha utilizado todos los medios posibles para llevar a cabo la formación para la integración. Entre otros, estos métodos han consistido en:

- abrir la formación en Finlandia y en el extranjero, aprovechando los cursos ofrecidos por organizaciones públicas de formación y universidades;
- formación adaptada a organizaciones y grupos objetivo especiales;
- estudios por cuenta propia
- viajes de estudio
- rotación en el empleo
- formación en el empleo
- formación práctica en la UE y sus países miembros.

En la parte práctica del adiestramiento, el conocimiento y la formación en distintas aptitudes han estado relacionadas en muchas áreas. Gran parte de la formación que se llevó a cabo en Finlandia fue impartida en inglés (por ejemplo, por expertos del IEAP). Varios ejercicios, especialmente aquellos dirigidos a mejorar las aptitudes de negociación y de interacción fueron considerados de gran importancia.

Durante el último año previo al ingreso, se hicieron muchos esfuerzos por encontrar los candidatos adecuados dentro de la administración pública, para ser contratados por la UE. Para este grupo se organizaron adiestramientos especiales para su eventual contratación, los que incluyeron la simulación de exámenes.

3.7. Programas

3.7.1. Formación en materia de gestión

- Programa de Desarrollo de la Estrategia Nacional
- Programa de Desarrollo de la Gestión Pública
(véase la otra ponencia)

3.7.2. Ventanas sobre Europa

Ventanas a Europa es una serie de seminarios para funcionarios públicos finlandeses de nivel superior. El Instituto Finlandés de Gestión Pública planificó los seminarios junto con organizaciones homólogas de diferentes países de la UE. El principal objetivo del seminario consistió en ayudar a los participantes a

ampliar su perspectiva de la UE y en apoyar la creación de redes entre los funcionarios públicos de Finlandia y otros países miembros. Estos seminarios también brindan la oportunidad de ver cómo los diferentes países miembros manejan sus asuntos relacionados con la UE.

Los seminarios de Ventanas sobre Europa también fueron celebrados, hasta el momento, en Alemania, España, Gran Bretaña, Francia, Irlanda, los Países Bajos y Portugal.

3.7.3. Cursos básicos para todos

Los temas básicos de la integración europea, la organización de la UE, sus funciones y el proceso de toma de decisiones han sido estudiados en varios cursos abiertos a todos y en cursos adaptados a los diferentes ministerios y organismos. Estos seminarios por lo general tienen de uno a dos días de duración y, en muchas organizaciones, han estado relacionados con el examen sobre la UE.

3.7.4. Derecho comunitario europeo

Ha sido posible estudiar el derecho europeo en programas más prolongados, con utilización de múltiples medios y también en programas más breves. Además de los participantes del sector público, muchos participantes de estos cursos provenían de las empresas privadas.

3.7.5. Aptitudes para la negociación

En el curso de los seminarios se estudiaron las aptitudes para la negociación y otras formas de ejercer influencia mediante ejercicios de simulación. Además de los profesores finlandeses se contó con la amplia participación de expertos extranjeros en esta área de adiestramiento de aptitudes.

3.7.6. Visitas de estudio y otros seminarios en el extranjero

Las visitas de estudio han sido una parte importante del programa de formación para la integración. En los estudios generales de formación, se organizaron visitas a Bruselas y a diferentes organizaciones de la UE a modo de cursos abiertos, así como también cursos para grupos especiales para abogados, secretarios, funcionarios públicos que trabajen en cuestiones de información, etc.

Las visitas de estudio también fueron organizadas como parte de la formación específica concentrada en algunos temas especiales. Se organizaron muchos seminarios especiales junto con el Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht.

3.7.7. La integración europea como parte primordial de la formación

Los temas de la integración europea han sido parte de la gran mayoría de los eventos de formación organizados por el Instituto Finlandés de Gestión Pública, por ej.: en gestión del personal, elaboración de presupuestos y finanzas, liderazgo, formación, etc.

4. ESTRATEGIAS DE FORMACION POSTERIORES AL INGRESO

En 1994 se elaboró una nueva estrategia de formación para la participación en la UE, la cual fue publicada en febrero de 1995. Esta estrategia no significó grandes cambios en los métodos existentes de formación. Las medidas elegidas para la estrategia elaborada dos años antes, habían sido exitosas.

No obstante, se puso nuevo énfasis en el contenido de la formación al igual que en los grupos objetivos y en las formas de formación.

El objetivo de la integración como miembros de la UE se definió de la siguiente manera:

"Los funcionarios públicos deberán ser versados en su trabajo tanto en la administración nacional como en la prosecución de los intereses de Finlandia dentro de la Unión Europea y en su trabajo deberán promover el logro de las metas establecidas por el Gobierno finlandés."

Se estableció el siguiente orden de prioridad para los grupos objetivo de formación:

- los funcionarios públicos que tienen la responsabilidad de ocuparse de los asuntos de la UE y para los cuales la mayor parte de sus tareas consiste en ocuparse de los asuntos de la UE;
- los funcionarios públicos que están siendo capacitados para ocuparse de los asuntos de la UE;
- los funcionarios públicos cuyo trabajo incluye algunos asuntos de la UE;
- los funcionarios públicos a cargo de tareas de apoyo;

- otros grupos

En cuanto al contenido de la formación, se hará énfasis en los siguientes temas o áreas:

- las aptitudes de negociación y de comunicación;
- el conocimiento de las administraciones y antecedentes culturales de los países miembros;
- los medios de influencia.

Todo funcionario público debería conocer los aspectos básicos de la integración; éste sigue siendo uno de los grandes principios de la formación para la UE.

El objetivo de la formación consiste en ampliar los conocimientos y las aptitudes. La experiencia, la habilidad técnica y la información general se obtienen a través del propio trabajo, la educación y los estudios por cuenta propia.

El conocimiento de Rusia y de las otras zonas cercanas también se considera como parte de la formación para la integración. Esto significa que se debe profundizar muy especialmente el conocimiento de la administración pública, la legislación y la economía rusas y el conocimiento de los Estados Bálticos.

En materia de idiomas, el objetivo consiste en tener buenos conocimientos de un idioma extranjero de la UE y conocimientos satisfactorios en otro; se hace hincapié en la importancia del idioma francés.

Dentro de las formas de formación se han organizado, de manera sistemática, seminarios con foros de discusión sobre temas puntuales, dirigidos a los funcionarios públicos superiores. Las posibilidades de desarrollar modelos operativos que trasciendan las fronteras administrativas y operativas es de suma importancia.

Para financiar el sistema de formación para la integración se continuará con el sistema anterior. El financiamiento administrado por el Departamento de Personal del Ministerio de Finanzas se utilizará en la formación concentrada y a través de la administración, así como también para las necesidades actuales e inesperadas y para el apoyo de la formación de los funcionarios que vivan en el extranjero. Al mismo tiempo se verá incrementada la responsabilidad que los ministerios, los organismos y las instituciones tendrán en relación a la formación.

5. PROGRAMA DE FORMACION PARA PROFESIONALES JOVENES

Hace aproximadamente 18 meses que la Oficina de los Empleadores Estatales elaboró un programa para graduados académicos menores de 30 años. El objetivo del programa consistía en la descripción de la administración estatal y sus formas de funcionamiento, especialmente los temas referidos a la UE, y estaba dirigido a aquellas personas que pudieran estar interesadas en una carrera en las instituciones de la UE.

El programa fue un éxito. Hubo cerca de 5.000 aspirantes pero solamente 150 pudieron comenzar la formación. Los estudiantes fueron colocados en distintos ministerios y organismos durante períodos de seis a doce meses. El Ministerio de Finanzas se hizo cargo de los gastos.

El programa consistía en una parte teórica que fue preparada por el Instituto Finlandés de Gestión Pública. En el curso de las lecciones los participantes aprendieron acerca de la administración, concentrándose en la coordinación de los temas de la UE. Cada uno de ellos escribió entre 1 y 3 redacciones sobre la UE. En las oficinas, los participantes tenían un funcionario público superior que los guiaba en su trabajo. Prácticamente cada uno de los participantes pudo asistir a una reunión en Bruselas y ver cómo funciona todo en la práctica.

Hay planes para renovar el programa. Tanto los ministerios como los participantes han quedado satisfechos con el programa. Algunas de estas jóvenes personas hasta consiguieron empleo en el ministerio una vez finalizado el período de formación.

6. LAS LECCIONES APRENDIDAS

La lección más importante ha sido la significación de la formación para la integración en general. Las organizaciones públicas finlandesas comenzaron su formación para la integración unos pocos años antes de ser aceptados como miembros, si bien la formación realmente activa comenzó en toda la administración pública con fondos y programas centralizados aproximadamente dos años antes del ingreso. Esto no fue demasiado temprano, quizás haya sido casi demasiado tarde.

La administración pública finlandesa prontamente comprendió que no era suficiente contratar "un buen experto en asuntos europeos" para un ministerio u organismo, sino que cada uno de los funcionarios públicos tiene que poder comprender el significado y los efectos de la integración europea y la posible participación como miembro de la UE. Se comprendió que los asuntos relacionados con la UE no eran tema de la diplomacia sino del trabajo de cada día y que, por lo tanto, iban a tocar concretamente a cada uno de los funcionarios públicos, especialmente los de los ministerios pero también los de la mayoría de las organizaciones públicas.

En términos generales, los gerentes de los ministerios y los organismos han quedado satisfechos con la formación para la integración. Los funcionarios públicos finlandeses también han tenido una participación muy activa y han utilizado su tiempo libre para capacitarse en estudios de integración e idiomas.