

MISION DE ESTUDIOS DE LA ENAP A LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

35:378.9(46)

El embajador en Madrid de la República Federal Alemana, excelentísimo señor Hermann Meyer-Lindberg, trasladó a la Escuela Nacional de Administración Pública la invitación de las autoridades de su país para que una representación de la Escuela visitara diversas instituciones dedicadas a la capacitación de funcionarios públicos. Por coincidir esta invitación con la celebración en Berlín de un Seminario sobre formación de funcionarios superiores que organizaba la Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales, se decidió que la misión de la ENAP—integrada por los señores De la Oliva, Paramés y Junquera—asistiera también al Se-

minario. Cuanto sigue es, pues, relación de los interesantes contactos y experiencias que la generosa invitación de las autoridades alemanas ha permitido llevar a cabo.

I. Seminario sobre formación de funcionarios superiores

A) GENERALIDADES

Como indicábamos, la Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales, en cooperación con el Centro de Investigaciones Comunales de Berlín y la Fundación Alemana para los países en vía de desarrollo, convocó en Berlín, a unos 50 delegados

que, representando a más de 20 países, habían de someter a discusión los problemas planteados por la rápida evolución de las necesidades sociales que exigen una formación adecuada de los funcionarios públicos capaces de hacerles frente desde las estructuras administrativas.

B) PREPARACIÓN DEL SEMINARIO

El Seminario se basaba en la redacción de unos informes nacionales contruidos sobre un cuestionario que la organización remitió, con antelación suficiente, a cada uno de los países. Una breve enumeración de los puntos a tratar en el informe da buena idea del interés del planteamiento: Tendencias en la formación de los funcionarios superiores. Modificaciones introducidas en las estructuras y la actividad de las instituciones representadas. Materias de estudio y medios de enseñanza. Cooperación de las instituciones con universidades e institutos científicos. Financiación de las actividades docentes. Previsión del crecimiento de efectivos y de las necesidades futuras de formación tanto cualitativa como cuantitativamente. Perspectivas de las nuevas orientaciones que habrán de darse a las actividades de formación y perfeccionamiento. Formación de instructores. Sobre este esquema la Escuela de Alcalá redactó un largo informe—de los más extensos presentados al Seminario—en el que se recogieron las experiencias y los planes de nuestro organismo cara a la necesidad, cada vez más apremiante, de organizar y poner en práctica, precisamente, los tipos de actividades formativas que sigan más de cerca la dinámica veloz del cambio social.

C) SUMARIO DE LOS INFORMES NACIONALES Y DE LAS DISCUSIONES

Prescindiendo de las particularidades del Informe español muchas de las cuales son perfectamente conocidas de los lectores de DA, quizá sea en cambio interesante sintetizar—con todo el riesgo que entrañan las simplificaciones—los puntos más importantes de los respectivos informes nacionales que sus autores ilustraron y clarificaron a lo largo de unas sesiones tensas y dilatadas.

a) *Tendencias genéricas*

La actitud general de los funcionarios y de los portavoces de la opinión pública se ha modificado de forma muy positiva en cuanto se refiere a la necesidad de la formación. Irlanda, la República Árabe Unida, la India, Gran Bretaña son otros tantos ejemplos de países en los que, considerando que la formación de funcionarios es una auténtica necesidad, se han creado nuevas instituciones o se ha diversificado la actividad de las ya existentes.

Esta tendencia tiene especial relevancia en los países nórdicos cuyos responsables hicieron hincapié en este acelerado desarrollo. Del informe sueco resaltan estas luminosas indicaciones «el interés cada vez mayor que se pone en los problemas de personal se explica... por las fuertes exigencias de adaptación de las nuevas formas de organización, a las nuevas misiones y a las nuevas condiciones de trabajo... Se acepta el trabajo no sólo en cuanto proporciona ingresos, sino que se espera encontrar en él una fuente de compromiso personal, de autoperfeccionamiento, de enriquecimiento de la personalidad, de soli-

daridad social, de participación y responsabilidad.» Y más adelante podemos leer «la formación de los dirigentes es un instrumento que permite utilizar más racionalmente y coordinar mejor los recursos existentes». Para ello «se impone una planificación sistemática y orientadora que se inserte estrechamente en las restantes formas de planificación».

b) *Nuevos temas de estudio*

Del examen de los informes nacionales y del resultado de las intervenciones de los distintos delegados —los españoles intervinieron con gran frecuencia para aclarar y completar diversos puntos de su documento— se puede deducir la existencia de un acuerdo bastante extenso en cuanto a los temas objeto de los cursos de formación y perfeccionamiento. Tratemos de resumirlos:

- Desarrollo económico: planificación nacional regional. Ordenación del territorio.
- Ciencias y técnicas del *management*. Organización y métodos. Investigación operativa. Gestión por objetivos, etc.
- Ciencias y técnicas económica y financiera. PPBS. Gestión financiera, estadística, economía para no economistas, etc.
- Ciencias sociales: Sociología, Administración social, investigación social, métodos de asistencia social, etc.
- Tratamiento de la información: Informática cibernética, Técnicas de comunicación de masas, etcétera.

c) *Métodos de formación*

La opinión general es la de que lección magistral, como sistema casi exclusivo de enseñanza, debe ser descartada y reservarse para determinadas disciplinas. Este hueco en el sistema tradicional se llena con métodos muy diversos de difícil generalización en cuanto a la diversidad conceptual se añade la imposibilidad de encontrar a veces equivalencias terminológicas válidas. Esto no obstante se puede decir que en los informes y las conferencias se habló de la necesidad de dar a las enseñanzas un enfoque no sólo jurídico, sino también psicossociológico e interdisciplinar; de fomentar el trabajo en equipo; de la importancia de los trabajos de carácter práctico; de los juegos de simulación y del estudio de casos; de la televisión escolar —caso de Suecia— como auxilio de los estudios de comportamiento y medio de divulgación de ejemplos tomados de la realidad.

Tuvo interés muy singular otro aspecto de la aportación sueca relativa a los denominados «sistemas integrados de enseñanza» (cursos globales). Con objeto de atender a grandes grupos de empleados y suscitar en mayor medida la iniciativa propia, toda la documentación se prepara por anticipado y se comunica a los instructores, los cuales, con carácter previo han participado en un curso de iniciación sobre el método pedagógico a aplicar y el modo de empleo de la documentación. Cada sesión o lección se prepara a fondo en cuanto hace al texto y al resto de la documentación. El instructor no tiene que ser necesariamente un experto, pero puede recurrir cuando lo necesite al concurso de expertos. Por todo ello el curso global implica el empleo de

los siguientes elementos: Documentación del instructor; documentación del alumno; auxilios didácticos.

No hay ni que decir que los períodos de prácticas, los estudios en el extranjero, los trabajos de investigación, etc., fueron también objeto de detallados análisis.

d) *Los centros de formación de funcionarios y su colaboración con Universidades e Instituciones Científicas*

La importancia de fomentar científicamente la labor docente de los organismos encargados de la formación de los empleados públicos, se puso también de manifiesto, poniéndose especial énfasis en la diversidad de soluciones nacionales.

Hay así países en los que la formación del funcionariado público se realiza totalmente o, al menos, en gran parte, en centros universitarios. Puede ser este el caso de los Estados Unidos; otros, en cambio, cuentan con centros oficiales no universitarios. En todo caso la colaboración del personal universitario, la realización conjunta de estudios e investigaciones, la organización de coloquios, mesas redondas, etc., son rasgos que encontramos repetidos en Francia y África del Sur, en Irlanda o en Bélgica y en otros muchos países. La experiencia de la Escuela de Alcalá, con su sistema de unidades de investigación especializadas dio motivos a nuevas intervenciones de los delegados españoles.

f) *Financiación de los cursos*

También sobre este aspecto se han contrastado muy distintas experiencias. Desde la concesión de subven-

ciones en los Presupuestos Generales del Estado—España y la República Árabe Unida— hasta el pago por parte de las asociaciones de funcionarios—Tailandia o Finlandia—, pasando por el pago por parte del organismo a que pertenece el funcionario—Suecia o los Países Bajos—son muy diversas las formas de financiación. La tónica predominante es que en ningún caso el esfuerzo de superación que supone la participación en actividades de perfeccionamiento gravite económicamente sobre el funcionario.

g) *Necesidades futuras*

Algunos países han presentado estudios cuantitativos—Finlandia e Irlanda—relativos al número de personal que habrían de formar para el futuro. La impresión general es que la mayoría de los funcionarios superiores deberán hacer, de cuando en cuando, cursos, y que la naturaleza exacta de las necesidades está en función de la lucidez con la que los distintos servicios administrativos se hayan percatado de la necesidad de la formación.

Es más difícil hacer estudios cualitativos. Sobre esto se han formulado, no obstante, algunas hipótesis generales. Los delegados irlandeses, por ejemplo, manifestaron que de los resultados de una encuesta piloto llevada a cabo en su país se desprendía que el futuro exigiría intensificar la formación de los funcionarios de nuevo ingreso, una mayor especialización, el empleo de nuevos métodos y técnicas y la comprobación de la continuidad e interés práctico de las enseñanzas recibidas. Por su parte los delegados suecos insistieron en la necesidad de orientar la formación; en una mayor eficacia del aprendiza-

je; en la necesidad de renovar convenientemente los métodos pedagógicos; formación orientada hacia la práctica; planificación de las actividades docentes, etc.

h) «*Training the trainers*»

Hay algunos países—RAU, USA, Canadá—que hacen cursos especiales para la formación de instructores. La formación regular de este personal se inserta en el marco de los denominados cursos globales. En el Instituto finlandés se organiza al comienzo de cada año académico un curso destinado a los encargados de las tareas de formación. La Escuela de Alcalá explicó su sistema, basado en la formación de equipos de colaboradores de los profesores permanentes y en el empleo de los viajes de estudios y las prácticas en centros docentes y organismos administrativos de países extranjeros.

D) CONCLUSIONES FINALES

a) *De carácter general*

El funcionario superior sólo será capaz de estar al día de las corrientes culturales del mundo en el que vive y será capaz de hacer frente al desafío de la cambiante sociedad a través de estudios y cursos de capacitación. Esta capacitación se puede instrumentar de muy diversas maneras: cursos, conferencias, seminarios, investigación individual o en equipo, viajes de estudios, etc.

El *Training* sólo será efectivo si se realiza a intervalos regulares. Debe acompañar al funcionario a lo largo de toda su carrera y debe ser posible para todos los funcionarios públicos,

aunque especialmente en el caso de los funcionarios superiores implicados en la toma de decisiones.

La carestía, la dificultad, los inconvenientes de todo orden que la participación en programas de formación puedan conllevar se compensan a largo plazo con las ventajas que se derivan de la más efectiva planificación y de la mejora en la gestión de los servicios públicos.

b) *Objetivos, necesidades, temas*

Mejorar al individuo y a la organización, proporcionar unos mayores conocimientos y hacer que los funcionarios superiores sean capaces de diseñar estratégicamente la actividad del organismo cara a conseguir los mejores resultados son, entre otros, los objetivos que debe perseguir la política de adiestramiento de los funcionarios.

Desde el punto de vista cualitativo es evidente que a medida que aumente el nivel de educación general, los cursos de formación exigirán una mayor complejidad. A mayor abundamiento, los cambios en las estructuras públicas y en la misma estructura social harán que los funcionarios hayan de ser adiestrados más para hacer luego frente mejor a las exigencias de la sociedad.

Desde el punto de vista cuantitativo se habló del carácter irreversible del aumento de la demanda de formación. De la necesidad de atender a todos los niveles e incluso de capacitar—o al menos informar debidamente—a los cargos públicos elegidos por votación. La determinación de prioridades en cuanto al nivel y naturaleza de las actividades formativas, se considera como una trascendental actividad de Gobierno.

Por último se llegó a un acuerdo general en cuanto a que las técnicas de información; la planificación y programación; la estadística; las matemáticas como ayuda a las decisiones cuantitativas; la investigación operativa; la gestión por objetivos y la estrategia del cambio son los sectores que exigen hoy un especial interés.

c) *La participación del personal en la política de formación*

Fue ésta una de las cuestiones que suscitó más vivas discusiones entre la concurrencia. Hubo acuerdo en que las actividades de formación no pueden ni deben plantearse «in vitro» al margen de la realidad social que están llamadas a mejorar. El aislamiento, los snobismos, la falta de interés de los programas, deben ser evitados recurriendo a consultar a los órganos interesados, haciendo reuniones de expertos, llevando a cabo encuestas entre funcionarios y realizando sesiones de evaluación con participación de los asistentes a cada curso.

d) *Aspectos metodológicos*

En cuanto hace a las perspectivas metodológicas, se insistió en que hay que ir introduciendo más y más los medios audiovisuales; en que son muy útiles las actividades breves—tipo seminario o mesa redonda—que alejan al funcionario de su medio habitual y en las que el contacto entre especialistas teóricos y funcionarios que viven los problemas en la práctica de cada día producen los más eficaces resultados.

Se destacó que la preparación previa de cursos, seminarios, etc., por medio de listas de lecturas y redacción de informes o memorias es muy conveniente. Por último, la conveniencia de que todas las actividades de formación se terminaran con tomas de decisión y que se tratara de aprovechar al máximo los beneficiosos efectos psicológicos que producen los intercambios de experiencia, fue punto en el que hubo acuerdo de parte de todas las delegaciones.

II. Visitas a Centros de Formación y Perfeccionamiento

La segunda parte de la visita a la República Federal de la misión de la ENAP se destinó a establecer contactos con diversas instituciones dedicadas a la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios. El hecho de no disponer más que de un período breve de tiempo ha impedido un tratamiento a fondo de la cuestión, pero las muestras examinadas son lo suficientemente expresivas como para haber detectado el estado de la cuestión en el país. En concreto, los centros visitados fueron la Academia Federal de Administración Pública del Ministerio del Interior, la Academia de Administración del Land Renania del Norte-Westfalia y la Academia de Ciencias de la Administración Pública de Spira del Land Renania Palatinado. El examen de cuanto se está haciendo en la República Federal merece un estudio aparte, que se incluirá en un próximo número de la Revista.

Muchas cosas cabría decir. Sin embargo, no parece oportuno cerrar esta crónica sin un capítulo de gratitudes.

Que empieza en el excelentísimo señor don Hermann Meyer-Lindberg, Embajador en Madrid de la República Federal, que continúa en INTERNACIONES —la eficazísima Oficina de Relaciones Públicas del Gobierno Federal, que merecería por sí sola un largo comentario—, y que termina

en los señores Brockmann, Mohrs y Kern de la Academia Federal, señor Danco, Director de Hilden, y Rector Knöpfle de Spira, en quienes representamos a todos y cada uno de los dirigentes y colaboradores de las instituciones que nos acogieron con una inolvidable cordialidad.—C. PARAMÉS.

Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública

ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

Volúmenes I y II

Dirección y estudio preliminar:

Francisco González Navarro

EL VOLUMEN I COMPRENDE:

Estudio preliminar: **Ambito de aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo**, por F. González Navarro; **Selección de funcionarios**, por Gregorio Laso Vallejo; **Indulto, legitimación y títulos nobiliarios**, por José Morán del Casero; **Disciplina académica**, por Ramón Falcón Rodríguez; **Crisis de trabajo**, por Juan A. Sagardoy Bengoechea, y **Propiedad industrial**, por José A. Sánchez Velayos.

544 páginas, 275 pesetas.

EL VOLUMEN II, DIVIDIDO EN DOS TOMOS:

Estudio preliminar: **La prueba en el Procedimiento administrativo**, por F. González Navarro; **Procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de planes de ordenación urbana**, por Manuel Heredero Higuera; **Procedimiento sobre nacionalidad española**, por José Morán del Casero; **Procedimientos sobre extranjería y pase de fronteras**, por José Luis de la Morena y de la Morena; **Procedimientos de Reglamentaciones de trabajo**, por Luis Enrique de la Villa, y **Procedimientos de elaboración de Convenios Colectivos y Normas de obligado cumplimiento**, por Juan A. Sagardoy Bengoechea.

1.004 páginas, 600 pesetas.

Pedidos a Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29 - Madrid 10