

A. FRANCOIS y M. CH. VISSCHER: *La formación de funcionarios europeos*. Documentos IEAP. 1983, pp. 91.

Las rigideces de toda estructura social constituyen un auténtico reto para el desarrollo de una sociedad que exige un continuo cambio. Cuando este cambio se acelera, la innovación se erige en factor primordial de este desarrollo.

La organización burocrática definida por Weber como el tipo «ideal» para la sociedad industrial, muestra hoy una «disfuncionalidad» en terminología mertoniana, al impedir, debido a su propia estructura, un cambio que es cada vez más rápido.

La modernización y flexibilidad de las estructuras administrativas pasa por

la introducción de nuevos métodos y técnicas de gestión, que agilicen y rentabilicen la función administrativa, sin olvidar, que ésta debe dar respuesta a cada vez más amplias demandas sociales, desde una perspectiva de transparencia y participación, tal y como se contempla en un Estado Social y Democrático de Derecho.

Una modificación adecuada de las estructuras de las Administraciones Públicas supondría emplear unos recursos materiales, de los que no se disponen.

Las circunstancias actuales imponen utilizar de la manera más eficaz los me-

dios a nuestro alcance. «La estrategia del cambio debe conceder prioridad al conocimiento», señala Crozier (1), y es en esta dirección, donde se encaminan los esfuerzos de las organizaciones privadas y públicas para superar la crisis en que están sumidas: una adecuación de los recursos humanos y una organización determinada, es el elemento fundamental para poder superar los retos a los que se enfrentan.

Retos que se incrementan en la Comisión de las Comunidades Europeas, si tenemos en cuenta sus peculiares características organizativas: la juventud y la integración multinacional de que se compone, donde se entremezclan sistemas socio-culturales diferentes, y formaciones, experiencias y comportamientos diversos.

Por tanto, la Comisión deberá movilizar todos los recursos a su alcance para no convertirse en un elemento paralizador del desarrollo, sino en un auténtico impulsor del cambio, tal y como la sociedad lo exige.

Dentro de este contexto, los profesores del Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), A. Francois y M. Ch. Visscher, realizaron un estudio de la política de formación llevada a cabo por la Comisión de las Comunidades Europeas.

Estructurado en cinco capítulos, el informe analiza además del entorno de la formación de los funcionarios europeos, los objetivos y actividades de formación realizadas, los medios utilizados, el control ejercido sobre la formación y finalmente sugieren algunas propuestas factibles de rentabilizar los recursos disponibles.

Vistos algunos desafíos del entorno, pasemos a comentar los objetivos y actividades de formación realizados.

«Los objetivos de la gestión de personal han evolucionado en la medida que el papel atribuido y los trabajos confiados a los funcionarios se han modificado considerablemente desde 1951, año de creación de la CECA», señalan A. Francois y M. Ch. Visscher.

Paralelamente a estas modificaciones, la Comisión del CEE tomó conciencia de la necesidad de una política de formación para sus funcionarios que comienza en 1968, con la creación de la División «Formación-Perfeccionamiento», dependiente de la Dirección General de Personal y Administración.

La política de formación de esta División entre los años 1968-1977, tenía cuatro objetivos fundamentales:

- La formación de ingreso, para familiarizar a los seleccionados con el funcionamiento de las instituciones comunitarias.
- La formación con vistas a la movilidad interna, transcurridos dos o tres años de servicio.
- El perfeccionamiento, una vez cumplidos quince años de servicio, cuya finalidad era dotar a los funcionarios de aquellos conocimientos que no hubieran adquirido a lo largo del servicio.
- El aprendizaje de idiomas como actividad permanente, intrínseca a la propia naturaleza comunitaria.

A partir de 1977, con las conclusiones del Informe Spierenburg, estos objetivos se refuerzan, en particular el perfeccionamiento, que pasa a contemplarse desde estos momentos como «formación permanente a lo largo de la carrera». Para detectar cuál es la formación necesaria en cada momento, la comisión dispuso que en todas las Direcciones Generales existiera un funcionario de nivel superior responsable de la formación, que transmitiera anualmente a la Dirección de Personal y Ad-

(1) MICHEL CROZIER: *No se cambia la sociedad por Decreto*. Traducción española, INAP, 1984.

ministración las necesidades en su unidad administrativa, así como las posibilidades existentes para cubrirlas.

En base a estas premisas, la Comisión organiza actualmente cursos de formación que cubren desde la preparación para el ingreso en el servicio, hasta la preparación a la jubilación, teniendo en cuenta las necesidades detectadas por sus órganos de formación y las solicitudes de los propios servicios y funcionarios. También apoya la participación en otras actividades de formación, aunque no estén organizadas por la propia Comisión, y completa estas actividades con intercambios entre funcionarios de la Comisión y funcionarios de las administraciones nacionales, con el fin de iniciar a unos en las funciones públicas nacionales y a otros en el espíritu comunitario, teniendo como objetivo principal el fomentar un clima de colaboración entre las diferentes administraciones públicas.

¿Cuáles son los medios?

Los medios con que cuenta la Comisión para llevar a cabo estas actividades los clasifican los autores del estudio en reglamentarios, institucionales, internos y externos.

Los medios reglamentarios comprenden todas las disposiciones estatutarias y reglamentarias que permiten participar a los funcionarios en las actividades de formación, fijando las condiciones y ayudas, en base a lo dispuesto en el Estatuto Personal.

Se establece que para participar en las actividades organizadas por la Comisión será necesario un informe del superior jerárquico, en el que se dé cuenta de la conveniencia para el servicio de dicha asistencia. La Comisión corre a cargo de los gastos de estas actividades.

Para participar en actividades de formación no organizadas por la Comi-

sión, se debe solicitar un permiso especial, que se concede dependiendo de la duración y contenido de la actividad. La Comisión concede para la participación en este tipo de actividades subvenciones que abarcan desde un 50 a un 60 por 100 de las matrículas o derechos de inscripción.

Francois y Visscher ponen especial énfasis al examinar los medios institucionales, es decir, todos los servicios, comités u órganos encargados de elaborar, dirigir o controlar la política de formación.

Dentro de ellos, distinguen entre los Organos Decisorios de las Comunidades y la Comisión, y los Organos Colegiados de carácter consultivo.

Los órganos decisorios de las Comunidades y la comisión (Consejo de Ministros, Parlamento, comisión), fijan las grandes líneas de gestión de personal, siendo la Dirección de Personal y Administración (DG. IX), con su división «formación de personal» quien lleva a la práctica las líneas dadas por los órganos jerárquicos superiores, de acuerdo también con los informes aportados por los coordinadores en materia de formación.

Los órganos colegiados de carácter consultivo, sin perjuicio de las comisiones *ad hoc* que se han constituido o se pueden constituir en determinados momentos, tienen como misión principal, el llegar a acuerdos sobre la política de formación, su puesta en práctica y evaluación, entre los Servicios responsables de la Comisión y los representantes de los funcionarios.

Estos órganos colegiados reciben el nombre de «Comité», existiendo un comité central y siete comités locales, que corresponden a la división territorial de la comisión.

El Comité Central está compuesto por un presidente, cuatro representan-

tes de los servicios y cuatro representantes del personal, y tiene como función principal definir las necesidades de formación en el contexto de la política de personal.

Este Comité Central trabaja estrechamente unido a los Servicios de la Comisión, y además, sirve como lazo de unión con los Comités locales de formación, que tiene como funciones principales, el detectar las necesidades de formación a nivel local y controlar la puesta en práctica de los programas.

Los comités locales se componen también de forma paritaria con representantes del personal a nivel local y representantes designados por la Dirección General de Personal y Administración.

Ante la diversidad de órganos intervinientes en el proceso de formación, las decisiones son tomadas por el Director General de Personal y Administración, bien mediante trayectoria de Arriba-Abajo, cuando se trata de programas de formación general, cuyas propuestas surgen de la División formación de personal y se someten a consulta al Comité Central; o bien, con trayectoria de Abajo-Arriba, para aquellos programas solicitados por los Servicios, una vez se han recogido las informaciones pertinentes en cada unidad.

Los medios necesarios para la realización de la política de formación, los clasifican en medios internos y externos.

La Comisión cuenta como medios propios, los recursos humanos y los recursos financieros.

En cuanto a los recursos humanos son poco numerosos, ya que la División de formación sólo se compone de cuatro funcionarios de categoría superior, cuatro de categoría intermedia y siete de nivel inferior. Esta escasez de

recursos humanos, implica que una gran parte de los cursos de formación organizados por la Comisión se realicen en instituciones externas.

No ocurre lo mismo con los recursos financieros que en el período de 1977 a 1982 se han aumentado en un 50 por 100, ascendiendo el presupuesto de formación en esta última fecha a 34,8 millones de francos belgas.

Los medios externos son aquéllos a los que la Comisión recurre cuando con sus medios propios no puede cubrir suficientemente la tarea de formación encomendada.

¿Cómo efectuar el control de la formación?

M. Ch. Visschér y A. Francois, una vez analizados los objetivos, programas y medios dedicados a la formación por la Comisión, se cuestionan cómo medir las repercusiones de la formación en el funcionamiento de la Comisión en términos de eficacia y eficiencia.

Constatan que el impacto producido por la formación es muy poco conocido, pues si bien la Comisión publica estadísticas sobre medios financieros, actividades y número de participantes, por el contrario, no se realizan estudios para ver la relación entre actividades de formación y promoción administrativa; o formación y mejora del funcionamiento de los servicios.

No menos importante sería percibir el impacto que sobre la política de formación produce el entorno: actitud de los responsables de los Servicios, de los coordinadores de formación, de cada Dirección General, ... etc.

Para conocer todo ello, proponen elaborar una política de control, que subsane la debilidad existente a este respecto. Consideran que para mejorar la calidad y operatividad en este sentido, se deberían confeccionar diversos tipos de indicadores, dependiendo del

lugar que ocupen en el proceso de formación. Así, indicadores de medios, de *outputs*, de impacto, de entorno, etc.

¿Cómo mejorar la política de formación?

Dentro de su análisis, principalmente realista, proponen alternativas factibles de ser llevadas a la práctica desde tres ángulos diferentes: eficacia, eficiencia y gestión, que podrían mejorar considerablemente el programa de formación de la Comisión de las Comunidades Europeas.

Para incrementar la eficiencia, es decir, disminuir los costes obteniendo igual resultado, proponen que la Comisión debería fomentar una mayor participación de sus instituciones comunitarias en el proceso de formación, en detrimento de organizar estas actividades en instituciones externas.

El encontrar un equilibrio entre medios internos y externos, conllevaría un coste menos elevado y una enseñanza más adaptada a las peticiones de los servicios.

Mejorar la eficacia de la formación supone aumentar el beneficio que pueden obtener tanto los servicios como los funcionarios de la Comisión.

Al convencimiento de que la formación es el medio adecuado para aumentar la eficacia de los funcionarios en el trabajo, debe incorporarse la política de formación a la de selección, movilidad y promoción, si se desea que ésta sea realmente eficaz.

Una gestión más rentable de los programas de formación, conlleva, según Francois y Visscher, que la División «Formación de Personal» disponga de una información que de momento es difícil de conseguir. Debido a que este control no puede ejercerse, la alternativa es reforzar la coordinación con el

resto de las Divisiones de la Dirección General de Personal y Administración (D.G. IX).

Deducen, finalmente, que el Instituto Europeo de Administración Pública, debido a las estructuras que posee, podría incrementar su participación en las tareas de formación de los funcionarios europeos, tanto para su formación de ingreso, como para su promoción, pudiendo asimismo, aportar su contribución investigadora para innovar en los procesos formativos y en el control, al mismo tiempo que se disminuiría el alto coste del profesorado, al disponer de un claustro propio y de la colaboración de los propios funcionarios de la Comisión.

Este estudio puede tener especial interés porque muestra una política de formación y perfeccionamiento de funcionarios, definida y estructurada, dentro del contexto europeo.

Interés que se refuerza, si tenemos en cuenta los momentos actuales de nuestra administración pública. La necesidad de elaborar un plan de formación que sirva para dar respuesta a las necesidades sentidas por el funcionario, y a las demandas que la sociedad requiere, se incrementa, ante la posible integración de España en las Comunidades Europeas, y la reciente entrada en vigor de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que contempla a la formación como medio de promoción [arts. 20, 2.º a) y 21, 1.º f)].

Pero además, el informe tiene especial relevancia por el realismo que emana. Las alternativas propuestas como medidas de mejora de la política de formación, no pecan de pretenciosas, sino por el contrario, son factibles de aplicación inmediata, rentabilizando los recursos escasos de que se dispone.

Es por tanto un estudio que nos enseña que la sencillez no está reñida con la rigurosidad, y que el buen aprovechamiento de los medios disponibles,

puede ser la mejor solución a poner en práctica.

M.<sup>a</sup> ADELA E. MATEO ECHANAGORRIA.