

PANORAMA I PERSPECTIVES DE LA FORMACIÓ D'EMPLEATS PÚBLICS A EUROPA

Luis E. Etxebarria Ariznabarreta

Institut Europeu d'Administració Pública (Maastricht)

I. Introducció: l'educació i la formació del personal al servei de les organitzacions públiques davant el futur

La capacitació del personal al servei de les organitzacions s'ha convertit en una qüestió d'interès creixent, paral·lel a l'augment de la complexitat de les seves funcions. Ens públics i privats actuen per assolir els seus objectius en un mitjà caracteritzat per la interacció d'actors de tot tipus, la necessitat d'optimitzar l'ús d'uns recursos que tenen tendència a reduir-se i la incertesa per l'impacte que pugui derivar-se de les seves decisions. L'èxit de les organitzacions, entès com el compliment d'uns objectius que permetin d'aconseguir uns fins amb la despesa mínima de recursos, depèn cada vegada més de la seva ideal adaptació al complex teixit social, econòmic i polític en el qual s'insereixen. En un context d'aquesta naturalesa, l'organització veu com les seves fronteres es difuminen, les quals es converteixen en un sistema de regles que governen el flux de transaccions entre entitats i subjectes interrelacionats.¹

L'única manera que té l'organització per acomodar-se amb continuïtat i sense greus sobresalts, i evitar així perplexitats i paràlisis, passa per un procés constant d'adquisició de capacitats que amplii les seves possibilitats d'adaptació ambiental. La capacitació s'ha d'entendre, *prima facie*, predicada de l'organització en ella mateixa, en tant que sistema en procés continu d'aprenentatge hàbil per dissenyar el seu propi desenvolupament mitjançant la interacció amb un medi constantment canviant. El cicle en el qual l'organització adopta les decisions, les executa i n'avalua l'impacte, ofereix un vessant formatiu a través del qual l'organització desenvolupa la capacitat de redefinir els problemes que pretén resoldre, replantejar les relacions amb els seus interlocutors i redissenyar la seva pròpia estructura.²

En el marc del procés d'aprenentatge de la pròpia organització se situa l'educació i la formació del personal al seu servei. El desenvolupament de l'organització es basa en el desenvolupament de les aptituds dels recursos a la seva disposició dels quals el personal és, en bona part, un component indispensable. D'aquí que el desenvolupament de les capacitats del personal constitueixi una de les claus dels processos de modernització o reforma en qualsevol mena d'organització.

En aquests últims anys s'ha desenvolupat, predominantment en el sector privat,

1. Un model d'aquesta mena és l'utilitzat per Nystrom, P. C., «Input-Output Processes of the Federal Trade Commission», dins *Administrative Science Quarterly*, núm. 20, 1975, ps. 104-113.

2. Metcalfe, J. L., «Designing Precarious Partnerships», dins *Handbook of Organizational Design*, editat per P. C. Nystrom i W. H. Starbuck, vol. 1, Oxford University Press, Nova York, 1981, p. 526.

la noció de «*human resource development*» (desenvolupament dels recursos humans) com a component essencial en tot procés d'«*organization development*» (desenvolupament de l'organització). La seva finalitat consisteix en la millora substancial de la preparació de l'element humà de l'organització amb el propòsit d'aconseguir un nou avantatge comparatiu; així, doncs, podem considerar que el «desenvolupament dels recursos humans» constitueix un nou factor de productivitat integrat en l'estructura general de gestió de l'organització.

Pel que fa al sector públic, l'interès en la formació de recursos humans ha experimentat un significatiu augment en els darrers anys. En declaració de l'Associació Internacional d'Escoles i Instituts d'Administració (en la seva qualitat de secció permanent de l'Institut Internacional de Ciències Administratives amb seu a Brussel·les), «la qualitat i efectivitat dels serveis públics d'una nació es basa en un personal ben educat i format. Per tant, les autoritats de tots els nivells —nacional, regional i local— han d'estar contínuament involucrades en la preparació i millora de les aptituds i capacitats dels empleats públics».³ Tal com s'esdevé en el sector privat, l'èxit d'una organització pública depèn decisivament de la competència del personal al seu servei.

Amb tot, el reconeixement de la importància de l'educació i la formació no s'ha vist acompanyat del desenvolupament de bases conceptuals, que han continuat essent fràgils en la seva formulació i limitades en el seu àmbit. Referint-nos exclusivament a l'àmbit de la formació (de la diferència entre formació i educació en parlarem a l'apartat següent), una mostra d'aquestes mancances és la general deficiència en la identificació de les necessitats de formació, primer element per a la confecció d'un programa. L'anàlisi de les necessitats de formació en el sector públic «tendeix a ser informal en lloc de formal, superficial en lloc de profund, esporàdic en lloc de sistemàtic i subjectiu en lloc d'objectiu».⁴ La formulació dels programes es realitza en resposta al que es considera intuïtivament com una necessitat o en funció del que sembla una bona idea; no és estranya la pràctica d'anar exhauint el pressupost sobre l'acumulació d'activitats més o menys suggestives que en el seu conjunt ofereixen un panorama incoherent, de dubtosa utilitat des de la perspectiva de la millora de la capacitació dels empleats públics. La manca d'una anàlisi rigorosa de les necessitats de formació en el sector públic comporta estar privat d'aquest imprescindible pilar en què descansa tot l'esforç de la formació i sense el qual no es poden realitzar nous progressos.

El retard del sector públic davant el sector privat es fa palès en aquest respecte. El tipus de formació oferta a l'executiu privat al llarg de la seva carrera és un dels elements diferenciadors de les cultures empresarials; cada societat crea el seu propi sistema de formació contínua que constitueix un dels trets essencials de la seva organització i fins i tot de la seva imatge empresarial. Les Administracions públiques, en canvi, molt rarament inclouen com a element característic de la seva cultura un sistema continu de formació i perfeccionament. La marca en el sector públic es posa en el procés de reclutament o, en tot cas, en un període de formació previ a l'accés al lloc de treball.

3. IASIA, *Guidelines and Standards for Curricular Development for Public Administration/Public Management*, IIAS, Brussel·les, 1982, p. 2.

4. Mushkat, M., «Deficiencies in Identifying and Assessing Training Needs in the Public Sector», dins *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, Cedam, Pàdua, núm. 2, 1983, p. 174.

Paradoxalment, si bé les necessitats d'educació i formació del personal són imperioses per a les organitzacions públiques —els processos de canvi les afecten intensament i l'adaptació a les noves situacions resulta més difícil atesa la universalitat dels seus interlocutors—, el desenvolupament de l'aprenentatge en aquest sector és insatisfactori, car la manifestació d'interès per aquest aspecte formatiu no s'ha traduït en avenços realment significatius.

Una explicació congruent d'aquesta paradoxa es pot trobar en les tres contradiccions que Metcalfe adverteix sobre el paper de la formació en el sector públic:

a) *Circumstàncies contradictòries.* Les circumstàncies que han estimulat l'interès per a la formació d'empleats públics mostren al mateix temps una clara tendència a retallar el suport a aquestes iniciatives. Aquestes circumstàncies són les restriccions pressupostàries i la limitació del personal.

b) *Perspectives contradictòries.* L'evident contradicció entre l'abundància de recomanacions sobre estructura i organització del sector públic per una banda, i l'actitud obertament escèptica a les mesures planificadores per una altra, és de crucial rellevància per al desenvolupament de la formació, una activitat els resultats de la qual només es poden apreciar a llarg termini; si les perspectives futures són més fàcils d'identificar, serà també més fàcil trobar els mitjans adequats per satisfer-les.

c) *Objectius contradictoris.* En relació amb la contradicció anterior, els objectius de la formació poden formular-se de dues maneres diferents. Si la formació es concep com una part d'un procés molt ben definit des d'una posició d'equilibri cap a una altra posició d'equilibri (per exemple, una reducció quantitativa de funcionaris), el contingut i els resultats de la formació poden predeterminar-se amb força exactitud. Però si els problemes futurs són incerts, els objectius de la formació s'han de definir en termes molt més generals,⁵ fonamentalment amb la pretensió d'incrementar la capacitat d'adaptació de l'organització al medi.⁶

Les contradiccions exposades representen, pel que fa a la formació, la imatge del difícil equilibri entre les dues forces que condueixen el desenvolupament del sector públic: la necessitat de resoldre eficaçment funcions cada cop més complexes sota la pressió d'un destinatari desconegut però no indiferent i la imposició d'una severa disciplina pel que fa a l'obtenció i l'ús dels recursos. La formació dels empleats públics, que ha experimentat tradicionalment aquesta dialèctica, acaba cedint en benefici de la segona força; el seu cost enorme i els seus resultats incerts vencen la raó de la seva evident necessitat, d'aquí que sigui una de les primeres partides afectades per les restriccions pressupostàries i de personal.

II. Educació i formació per a l'Administració pública

Una vegada referida breument la paradoxa que afecta el desenvolupament de la capacitació dels empleats públics, en aquest apartat tractarem de distingir entre les

5. Una definició tan general permet conceptualitzar aquest aprenentatge com una especialitat més pròpia a l'educació que a la formació en sentit estricte, com veurem a l'apartat següent.

6. Metcalfe, J. L., *Training for Change: Contradictions and Comparisons*, EIPA, 1984, ps. 2 i ss.

activitats de formació i educació rellevants per a l'Administració pública. En la mesura en què totes dues activitats representen dos grans components de la capacitació del personal (sense oblidar l'aprenentatge en el lloc de treball, la provisió del qual es deriva immediatament de l'accés a la plaça), també pateixen les contradiccions anteriorment descrites, encara que no en la mateixa intensitat.

La delimitació de tots dos conceptes es pot realitzar des d'una base formal o des d'una base substancial. Clarament formal és la perspectiva elegida per Sherwood quan afirma que l'educació engloba totes aquelles activitats d'aprenentatge orientades a la consecució d'un títol, mentre que la formació inclouria aquelles no seguides de titulació.⁷ El seu criteri resulta, però, del tot insatisfactori ja que fa dependre la distinció de la unió d'un títol a l'aprenentatge, qüestió marginal i extremadament arbitrària que converteix la classificació en supèrflua, mancada de sentit i de qualsevol mena d'utilitat.

Un segon criteri de caràcter formal es basa en l'afirmació que l'educació adopta el seu contingut segons una orientació basada en l'oferta, mentre que la formació ve articulada des de la demanda. Constituirien activitats d'educació aquelles promogudes directament per una organització dedicada a la provisió d'aprenentatge que ofereix els seus programes a una clientela més o menys determinada però sense que hi intervingui una sol·licitud prèvia; les activitats de formació serien aquelles específicament sol·licitades per les organitzacions per cobrir les necessitats de capacitació del seu personal. Si bé aquest criteri introdueix una dada rellevant per comprendre el significat d'aprenentatge com és ara la mediació o no d'una petició, tampoc no resulta acceptable ja que fa dependre la consideració d'una mateixa activitat com a formació o educació de la circumstància aleatòria que hi hagi o no una sol·licitud prèvia; un criteri d'aquesta mena no és consistent amb el propòsit didàctic implícit en tota classificació.

Centrant-nos en la diferència conceptual entre aquestes dues categories d'aprenentatge, podem fer la distinció en termes més positius i de veritable abast substancial. L'educació comprendria totes aquelles activitats orientades a adquirir coneixements, pensar i analitzar científicament i críticament, valorar fets i informació i aprendre a aplicar teories i conceptes. L'educació s'identifica típicament amb l'ensenyament universitari de primer grau orientat a donar a l'estudiant un ampli bagatge de coneixements en una disciplina determinada; l'educació pràctica no s'orienta a ensenyar la resolució de problemes concrets sinó a facilitar la comprensió i l'estudi de teories i conceptes. Atesa aquesta perspectiva tan àmplia, la virtualitat dels coneixements transmesos és vastíssima, per la qual cosa pot servir a multitud d'organitzacions de tipus divers. Aquesta concepció de l'ensenyament universitari pot no resultar vàlida si obtenen caràcter universitari determinades escoles tècniques que proporcionen realment preparació vocacional, i.e. les anomenades Escoles de Nàutica; tanmateix, encara que presentin àrees importants d'activitats que puguin identificar-se simplement amb formació, han evolucionat cap a la recerca d'una capacitació molt més àmplia de base educacional).

Aquest fet explica que el disseny i l'articulació de les activitats educatives s'orienti des de l'oferta, és a dir, que el centre de provisió de l'aprenentatge configuri el

7. Sherwood, F. P., «The Education and Training of Public Managers», dins *Handbook of Organizational Management*, editat per W. B. Eddy, Marcel Dekker, Nova York, 1983, p. 46.

programa educatiu i assumeixi totes les responsabilitats que comporta la seva execució, sense perjudici que una organització concreta requereixi d'un centre educatiu la recepció entre els seus alumnes dels seus empleats per seguir un dels seus programes. Posem per cas l'empresa que per constituir el seu propi servei d'assistència jurídica recorre, si més no parcialment, a empleats de l'entitat als quals finança estudis de Dret amb l'asseguració que seran promoguts un cop els hagin acabat. També és freqüent que l'organització sol·liciti un programa educatiu específic al qual contribueixi mitjançant la indicació de certs continguts. Imaginem-nos la sol·licitud cursada per una Administració pública a un institut universitari d'estudis europeus per preparar un curs general sobre institucions i polítiques europees adreçat a tots els seus funcionaris.

Les activitats de formació, per la seva part, es caracteritzen per la seva rellevància immediata i positiva sobre l'activitat exercida en el lloc de treball. La formació implica el desenvolupament de les aptituds individuals i col·lectives mitjançant les quals s'optimitza l'execució de les funcions en l'organització. La funció pròpia de la formació consisteix a proveir el personal de les capacitats necessàries per aplicar l'educació adquirida al lloc de treball. Representa una tasca de constant adaptació i perfeccionament de la persona educada al compliment de les feines específiques que l'organització li ha encomanat. Constitueix una fórmula per avançar, millorar i adquirir noves capacitats relacionades amb la seva experiència de treball en el lloc. La formació entesa així es caracteritza pel fet de servir a uns objectius concrets, singularment la satisfacció de les necessitats requerides per l'exercici d'un tipus de funció; l'educació adopta una perspectiva molt més àmplia i no es vincula nítidament a un tipus de funció sinó que pot adaptar-se a una gran diversitat de funcions mitjançant l'adequada formació.

La formació, a diferència de l'educació, està fonamentalment orientada des de la demanda. Són les organitzacions les que a la vista de les necessitats derivades del tipus de funcions que exerceixen reclamen el programa concret de formació que cobreixi les mancances observades. Tanmateix, la repetició d'aquestes necessitats de formació a causa de la coincidència del tipus de funcions en organitzacions semblants ha permès la creació de centres per desenvolupar programes que proveeixin aquesta formació. L'ensenyament d'idiomes, quan aquests són necessaris per a l'exercici d'una determinada funció, és proporcionat normalment per centres especialitzats.

La formació pot proporcionar-se amb caràcter previ a l'accés al lloc de treball o al llarg de la carrera de l'empleat dins l'organització. La primera pot adoptar diverses modalitats; la més comuna és la del període de pràctiques unit a cursos d'aprenentatge. En el sector públic normalment la formació s'associa al procés selectiu, concretament a la part final (l'Escola Nacional d'Administració francesa o l'Escola de Ciències Administratives a Speyer, a la República Federal d'Alemanya, són dos exemples diversos d'aquesta pràctica), encara que és normal que l'aprenentatge en aquesta etapa compregui un important segment educatiu, de tal manera que es pot arribar a desvirtuar el caràcter de formació amb la repetició de continguts propis de les proves selectives inicialment superades.

La formació donada a l'empleat al llarg de la seva carrera en el lloc de treball té una importància extraordinària en les seves dues pretensions bàsiques: en primer lloc, com un sistema continu d'aprenentatge que possibiliti un creixement de la productivitat, i també com un procés permanent d'adaptació als requeriments canviants del lloc de treball (a causa de la introducció de noves tècniques o la redefinició substantiva

de les seves funcions); en segon lloc, com a mitjà per proporcionar l'aprenentatge necessari per permetre la promoció al llarg de la carrera.

El concepte de formació exposat, caracteritzat per la vinculació al lloc de treball i l'especificitat del seu contingut, encaixa amb dificultat a l'hora d'aplicar-lo a determinades funcions d'una dimensió de gran amplitud. Aquest és el cas de les denominades funcions directives caracteritzades per una àmplia perspectiva que les converteix en un procés marcat per la complexitat i la incertesa en el qual les necessitats formatives específiques del lloc resulten molt difícils d'identificar o fins i tot no existeixen com a tals; és per això que la preparació d'un directiu descansa més en un tipus d'aprenentatge que, pel fet de desenvolupar aptituds molt generals de comprensió i decisió, es poden identificar més bé amb l'educació que no pas amb la formació, ja que no té la típica especificitat lligada a unes necessitats concretes del lloc.⁸ D'aquí que els programes de preparació de directius (típicament determinats i estructurats en administració d'empreses o en administració pública) compreguin un conjunt d'activitats de formació i educació, de tal manera que cal destacar la virtualitat d'aquestes últimes en aplicació a les funcions directives més generals i complexes. Aquesta apreciació no pretén sinó significar que educació i formació constitueixen aspectes d'un procés continu d'aprenentatge lligat al desenvolupament de la persona en el si de les organitzacions; aquest procés requereix, segons les etapes i circumstàncies de les funcions exercides, la provisió de formació i educació en diferents dosis, assumint-ne, però, la diferència i, per tant, les diferents aplicacions.

La relació entre educació i formació en matèria d'administració pública ve assenyalada, especialment en els països europeus continentals, per la mancança d'un programa educatiu específic per a administradors públics a nivell universitari. Les disciplines universitàries existents són les encarregades de proporcionar els coneixements i crear les actituds generals esperades en el futur funcionari (amb un clar predomini del Dret en el continent). Aquesta funció es realitza, a parer de Siedentopf, de forma molt semblant en tots els països europeus; per tant, «no es pot observar una important diferència de base entre el llicenciat en humanística britànic, l'*enarca* francès o l'advocat alemany»⁹ (encara que és evident que aquests dos últims reben formació a més d'educació).

La sentida necessitat de dotar els estudis sobre administració pública d'un àmbit propi coherent amb la dimensió i rellevància del sector públic s'ha concretat en l'adopció de múltiples iniciatives en els països europeus.¹⁰ Malgrat la dificultat per determinar elements comuns, sí que es pot afirmar que el caràcter multidisciplinari constitueix una perspectiva àmpliament compartida, amb la inclusió de l'estudi de totes aquelles disciplines rellevants per a l'Administració pública. Aquest enfocament multidisciplinari es configura normalment no com una actitud definitiva sinó com un

8. Un esquema sobre les aptituds requerides a un enginyer en tres posicions de la seva carrera en una empresa, que impliquen una responsabilitat de gestió més gran, evidencia la paral·lela i creixent necessitat de recursos de caràcter interpersonal de molt àmplia adquisició i virtualitat. Sobre això vegeu Kolb, D., Lublin, S., Spoth, J. i Baker, R., «Strategic Management Development: Using Experiential Learning Theory to Assess and Develop Managerial Competencies», dins *The Journal of Management Development*, vol. 5, núm. 3, 1986, ps. 13 i ss.

9. Siedentopf, H., *Education and Training for Public Administration (European Experiences)*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 1983, p. 32.

10. Sobre aquestes iniciatives, vegeu König, K., *Public Administration in Europe: Current Directions and Future Perspectives*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 1979.

procés que permeti posar en comú els àmbits rellevants de les diverses disciplines en la configuració futura de la Ciència de l'Administració com a disciplina autònoma, seguint el procediment tradicional en el desenvolupament del coneixement científic en resposta a noves necessitats socials o descobriments en la investigació. L'exemple més desenvolupat d'aquesta perspectiva procedeix de l'Escola de Ciències Administratives d'Speyer, a la República Federal d'Alemanya.¹¹

En la realització d'aquest esforç coincideixen universitats o centres nascuts del marc universitari amb institucions de naturalesa administrativa, normalment instituts de formació de funcionaris que han assumit funcions pròpiament educatives. Aquest últim supòsit es produeix quan la mateixa Administració (normalment a través d'algun institut *ad hoc*) dona l'educació al personal que recluta, mancat, a causa de la insuficiència del sistema educatiu, del bagatge conceptual i teòric idoni per exercir el seu treball en l'Administració pública. Ara: la provisió al mateix temps d'activitats de formació i la vinculació del personal a un lloc de treball dins l'Administració expliquen la tendència a considerar aquestes activitats com de formació. En endavant, quan utilitzem aquest terme ens referirem a aquest concepte de formació en sentit ampli, que té en compte la integració en el seu àmbit d'activitats estrictament educatives.

Per acabar aquest apartat, convé destacar que la separació conceptual, rellevant en ella mateixa, entre educació i formació no ha d'enfosquir la seva condició de «sistemes d'aprenentatge complementaris i mútuament reforçats en matèria d'administració i gestió públiques»,¹² la provisió dels quals s'ha de produir en un procés continu que parteix del sistema educatiu general i es desenvolupa al llarg de la carrera administrativa incorporat al seu règim jurídic.

III. La provisió de la formació d'empleats públics a Europa

Les contradiccions que hem observat en l'àmbit de la formació d'empleats públics són encarades de manera molt diversa per les Administracions públiques europees. Les contradiccions de circumstàncies, perspectives i objectius, si bé comunes al sector públic, tenen un abast particular dins de cada burocràcia, i l'oportunitat de l'estratègia a adoptar en cada cas depèn de nombroses variables. Aquestes diferències, que no s'aturen en les fronteres nacionals sinó que les transcendeixen i, en alguns casos, s'hi sobreposen, expliquen, en gran part, la gran varietat de formes i mètodes que caracteritzen els sistemes de formació de funcionaris a Europa. Referint-se a l'educació, König assenyala:

«L'educació en matèria d'administració pública en els països europeus està marcada per nombroses tradicions i requisits del sistema polític i social, les condicions econòmiques, la burocràcia, la funció pública, el sistema educatiu —especialment les universitats—, la professionalització en el sector públic, etc. Europa comprèn regions de diferent grau de desenvolupament i amb una dedicació també diferent de recursos a l'educació en matèria d'administració pública. Diferents dimensions socio-econòmi-

11. Una aproximació a l'experiència d'Speyer es pot trobar a Renermann, H., *Administrative Research and Teaching: The Speyer Approach*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 1982: especialment sobre el caràcter interdisciplinari, vegeu ps. 16 i ss.

12. IASIA, *Guidelines and Standards...* *op. cit.*, p. 19.

ques i político-administratives caracteritzen el panorama actual i les perspectives futures. Així, doncs, cal assenyalar en primer lloc l'existència de les varietats presents i històriques del continent.»¹³

Això no obstant, tots els sistemes de formació d'empleats públics poden caracteritzar-se, no com a productes definitius dels valors nacionals, sinó com a sistemes en evolució permanent que presenten diverses etapes susceptibles de comparacions internes i externes. Només d'aquesta manera, i encara amb moltes cauteles, podem endevinar alguna tendència i avançar alguna conclusió de manera que l'esforç d'aquest treball resulti útil.

La nostra font d'informació procedeix d'un estudi sobre la formació d'empleats públics en set països europeus (Bèlgica, Dinamarca, França, Irlanda, Països Baixos, Regne Unit i la República Federal d'Alemanya), auspiciat pel Ministeri de l'Interior i el Rijksopleidinginstituut (Institut Nacional de Formació) dels Països Baixos, mentre que l'Institut Europeu d'Administració Pública s'ha encarregat de proporcionar el marc multinacional necessari per a la seva elaboració. Aquesta iniciativa es relaciona amb un ampli projecte del Govern de l'Haia sobre la privatització de determinats àmbits de l'Administració pública holandesa.

L'estudi es va realitzar al llarg de dues etapes durant els anys 1984 i 1985. La primera etapa de la investigació es va centrar en els aspectes institucionals dels sistemes de formació, mentre que la segona etapa es va orientar cap a l'anàlisi del contingut de la formació donada. El sistema de recollida d'informació es basava en dos qüestionaris, un per a cada fase, que havien de complimentar els informants nacionals. Amb aquest material es van realitzar dos informes-resum i es van celebrar dues reunions de treball a Maastricht, seu de l'Institut Europeu d'Administració Pública, al llarg de l'any 1985. Les referències que fem en endavant als sistemes nacionals de formació procedeixen d'aquests informes, que seran publicats en un futur pròxim.

La recollida de dades que ens serveix de base té el desavantatge —serios— de limitar-se a set Estats europeus i fonamentalment a les seves burocràcies nacionals, i referir-se, així mateix, a institucions que no són estrictament comparables; l'avantatge resulta, en primer lloc, del seu caràcter d'estudi multinacional coordinat des d'un centre especialitzat, amb la qual cosa s'obté una certa homogeneïtat de les dades, i, en segon lloc, de l'amplitud del seu enfocament, que permet disposar d'una informació abundant.

Pel que fa a aquest treball, concentrarem la nostra atenció en un aspecte de la política de formació particularment sensible a la contradicció de circumstàncies que condiona el seu actual desenvolupament: el sistema a través del qual s'organitza la provisió de la formació, en particular la divisió de tasques entre els departaments i la dependència central de formació, i el disseny d'aquestes últimes. Així, doncs, procedirem tot seguit a exposar una breu síntesi de la informació disponible dels països objecte d'estudi.

1. *Bèlgica*¹⁴

El sistema de formació dels empleats públics a Bèlgica es caracteritza per: a) la considerable autonomia dels departaments per determinar les necessitats de formació i

13. König, K., *Public Administration...* op. cit., p. 1.

14. Meyers, F., *Contribution nationale sur la Belgique*.

atendre el seu compliment; b) la inexistència d'una institució administrativa autònoma que exerceixi un paper significatiu en el sistema de provisió de formació.

La definició general de la política de formació correspon a la Direcció General de Selecció i Formació (DGSF), que depèn orgànicament del Ministeri de la Fundació Pública. Les seves competències comprenen la integració de la formació en el procés de modernització del sector públic, la creació de plans de formació d'abast interdepartamental i la formulació d'accions específiques que no puguin realitzar els departaments.

La formació de l'empleat públic es caracteritza pel fet de rebre el major èmfasi en l'anomenat període provatori, que cal superar per poder tenir accés definitiu al lloc de treball (d'un any per als llicenciats universitaris), organitzat per la DGSF en unió amb les Comissions Departamentals i Interdepartamentals per als períodes de pràctiques (que assessoren sobre el contingut del programa i participen en la valoració del personal en pràctiques).

La formació vocacional en carrera és oferta principalment pels departaments d'acord amb les seves necessitats, que no són objecte d'una anàlisi sistemàtica. El desenvolupament dels programes de formació en cada un d'aquests varia considerablement; destaca la labor realitzada per aquells departaments en què les funcions estan més definides i les necessitats de formació són més clares (per exemple, en el camp de l'administració financera). Pel que fa a la formació de funcionaris superiors, l'Administració belga va desestimar l'any 1962 l'adopció del model francès de l'Escola Nacional d'Administració, i va adoptar, des d'aleshores fins a 1982, un sistema extern de provisió a través de l'anomenat Institut d'Administració-Universitat, que assumia la formació d'alts funcionaris des d'un vessant clarament universitari. En l'actualitat, aquesta formació es continua oferint des de l'exterior però amb més flexibilitat, i un exemple d'això són els contractes que fa la DGSF amb diversos centres acadèmics.

La formació en carrera a càrrec de la DGSF és conseqüent amb les missions de caràcter general i complementari que li són encomanades. Realitza bàsicament les activitats següents:

- Formació de funcionaris superiors, mitjançant la contractació externa de cursos de gestió.
- Preparació dels responsables de formació departamentals.
- Formació en matèria de tecnologies de la informació (en col·laboració amb el sector privat) i idiomes.

La coherència de la política de formació de la DGSF i els departaments s'assegura a través dels responsables de formació departamental, directament vinculats al secretari general del departament i a la mateixa DGSF, que té encomanada la seva formació. Per tal d'assegurar la planificació, coordinació i harmonització d'iniciatives funcionen els Comitès Departamentals i Interdepartamentals de formació que incorporen la presència de representants sindicals.

2. *Dinamarca*¹⁵

El programa de modernització del sector públic desenvolupat a Dinamarca des de 1983 ha tingut una forta influència sobre la política de formació de funcionaris,

15. Jeppesen, S. C., *National Report on Denmark*, Danmarks Forvaltningshojkole.

concretada en els aspectes següents: *a)* l'extensió de la formació a tots els nivells i al llarg de la carrera mitjançant un sistema orientat per objectius determinats; *b)* l'èmfasi en la formació en matèria de tecnologies de la informació el desenvolupament de les quals en l'Administració pública és una prioritat immediata del programa de modernització; *c)* la privatització parcial de la institució central de formació, la Danmarks Forvaltningshøjskole (DF) (Escola Danesa d'Administració Pública), que s'ha convertit en una institució independent on els cursos per a funcionaris s'ofereixen des d'una orientació comercial.

Una característica de la política de personal del sistema danès és la gran autonomia de les unitats administratives (departaments i direccions), que són responsables fins del reclutament del personal segons els seus propis criteris. No hi ha una filosofia comuna de formació del personal, sinó que cada departament decideix sobre la forma idònia d'atendre les necessitats que observen. Per consegüent, la intensitat de la formació varia força entre els departaments, encara que en connexió amb el Programa de Modernització s'observa una tendència cap a una política més sistemàtica.

L'Escola Danesa d'Administració Pública (DF) tenia fins a 1981 el caràcter d'una unitat governamental de formació; dins la Junta Directiva hi havia representants dels principals ministeris i de les Administracions regionals i locals. En aquest mateix any, a través de llei, es va transformar en una institució independent governada per un consell compost per representants de l'Estat, de les Regions, dels ens locals i dels sindicats, el qual decideix el programa d'activitats. La Junta és assistida per un Consell Educatiu que comprèn representants dels sindicats, d'associacions professionals i del personal de la mateixa DF. Un Comitè Educatiu especial compost per professors i alumnes s'estableix per a cada activitat amb la finalitat de concretar-ne el contingut i fer-ne l'avaluació.

La DF manté estrets contactes amb les universitats i altres institucions d'educació superior (per exemple, l'Alta Escola Municipal, l'Institut d'Investigació Regional i Local en Administració i Finances públiques o el Centre Danès de Management), amb la qual cosa es produeix una viva cooperació amb intercanvis sovintejats de personal.

Les principals activitats de l'Institut són les següents:

- Un programa de cursos de llarga durada orientats a l'obtenció d'un diploma en les àrees d'administració general, administració financera i administració social.
- Cursos de curta durada per a funcionaris superiors agrupats en els temes següents: organització del sector públic, procediment administratiu, gestió pressupostària i control financer, administració de personal, el paper de l'Administració en el procés legislatiu i tècniques de planificació.
- Un programa, que comprèn diversos nivells, sobre l'aplicació de tecnologies de la informació.
- Un curs per a directius de vuit setmanes, distribuïdes al llarg d'un any, destinat a millorar la seva capacitat per fer una gestió efectiva en una època de ràpids canvis en l'Administració pública i en la societat a la qual serveix.
- A més dels cursos esmentats, l'Institut celebra anualment diverses conferències i seminaris i desplega una intensa activitat d'estudis, investigació i consultoria.

3. França¹⁶

La formació de funcionaris públics a França es caracteritza per dos trets essencials: *a*) l'accent en la formació prèvia a l'accés al lloc de treball després de la superació de les proves selectives; *b*) la marcada departamentalització de la formació a través d'escoles especialitzades dependents de cada ministeri, amb l'excepció dels cossos interministerials la formació dels quals correspon a l'École Nationale d'Administration (ENA). Aquestes circumstàncies —insistència en la formació prèvia i la seva diversificació sectorial— fan que sigui difícil de parlar d'una política general de formació de funcionaris a França, malgrat que sovint es fan declaracions sobre la seva importància i la necessitat que estigui vinculada als plans de reforma administrativa.

L'accés a la funció pública francesa es realitza a través de proves selectives que, un cop superades, permeten accedir a un dels cossos existents, agrupats en quatre categories (paral·leles als tres diplomes educatius principals a França i a l'absència de qualsevol mena de titulació). Després de les proves i amb caràcter previ a l'accés al lloc de treball, el candidat se sotmet a un període de formació, normalment unit a un *stage* o període de pràctiques, organitzat per les escoles que per a aquest fi existeixen a cada ministeri. L'ENA atén la formació de funcionaris de cossos interministerials, és a dir, susceptibles de prestar serveis a diferents ministeris.

La formació en carrera no té una política general ben definida, malgrat que es reconeix legalment el dret del funcionari a la formació permanent; només en alguns casos resulta un requisit exigít per assolir la promoció. En termes generals, la formació en carrera per als funcionaris dels tres nivells inferiors és prestada directament pels departaments, mentre que la dirigida als de nivell superior es realitza a través d'una gran varietat d'instituts o escoles.

Atesa la multitud de centres existents i l'àmbit reduït d'aquest treball, només ens referirem als més destacats per la seva vocació general: l'ENA i una classe d'institucions de creació més recent: els Instituts Regionals d'Administració (IRA).

L'ENA, nascuda el 1945, té com a missió reclutar i formar els quadres administratius superiors de l'Estat. L'accés a l'ENA es basa en un sistema de doble concurs (intern i extern). El temps de formació pot dividir-se en tres parts ben definides: *a*) la primera té lloc després d'una breu introducció general a l'Escola i consisteix en un *stage* o període de pràctiques, normalment en el si del Gabinet d'un Prefecte, encara que el règim varia d'acord amb diverses possibilitats; *b*) després d'aquesta experiència, els estudiants tornen a l'Escola on són dividits en dos grans grups (administració general i administració econòmico-financera), i on reben una formació centrada, més que en la transmissió de coneixements, en el desenvolupament d'aptituds útils en el futur treball funcional, fonamentalment la presa de decisions i els exercicis de negociació; *c*) el tercer element del programa consisteix en un període de pràctiques en una societat o empresa privada, que, com s'ha destacat recentment, és d'una gran importància ja que s'equipara en temps a l'anterior *stage*; una altra novetat aquest any consisteix en la reducció del període total de formació a dos anys.

L'ENA desenvolupa també formació en carrera, encara que la seva rellevància és força menor que l'anterior. Entre les activitats que organitza podem assenyalar:

16. Chelle, R., *Contribution nationale sur la France*, École Nationale d'Administration.

- La formació d'alts funcionaris en les tècniques de comunicació àudio-visual.
- La formació de sots-directors a través d'un conjunt d'activitats adreçades a l'actualització dels seus coneixements jurídics i pressupostaris.
- L'anomenat trimestre per als administradors civils, període de formació obligatori per a la seva promoció.
- Els períodes de pràctiques interadministratius que reuneixen administradors generals i especials per treballar en un àmbit d'interès comú.

L'ENA gaudeix d'un ampli marge de maniobra per definir la seva política de formació. Per tal d'assegurar que la seva programació sintonitzi amb les necessitats de l'Administració, l'ENA manté reunions anuals amb els directors de personal dels departaments.

Els IRA, nascuts el 1966, són centres de formació cridats a jugar un important paper en el context de la descentralització, atès el seu caràcter regional, tot i que cal tenir sempre present la seva naturalesa d'establiments de formació de l'Administració central ubicats fora de la capital. Tenen per objecte facilitar el reclutament i millorar el nivell de formació de certs cossos de la categoria A. L'estructura del seu programa de formació és molt similar a la de l'ENA. Després de superar un dels dos concursos previstos (bàsicament interior i exterior), els estudiants afronten un període de formació de dos anys dividits en tres cicles d'estudis teòrics seguits, cada un d'ells, d'un període de pràctiques. Cada institut està governat per un director i un consell d'administració.

4. Irlanda¹⁷

L'organització de la formació d'empleats públics presenta a Irlanda un marc ben desenvolupat amb tres punts de referència: *a*) les seccions de formació de cada departament; *b*) una dependència administrativa, l'anomenat Civil Service Training Centre (CSTC) (Centre de Formació de la Funció Pública); *c*) una societat privada amb participació pública per a la provisió de formació a funcionaris, l'Institut of Public Administration (IPA) (Institut d'Administració Pública).

Entre els anteriors, el CSTC exerceix un destacat protagonisme. La seva naturalesa és la d'una dependència administrativa de la Divisió de Planejament i Desenvolupament integrada en el Ministeri de la Funció Pública al qual correspon l'aprovació de la política proposada pel CSTC. Les seves competències comprenen les següents:

- Determinar la política de formació dels funcionaris públics, un cop analitzades les necessitats existents.
- Assessorar els departaments en matèria de formació i prestar-los així mateix el suport necessari en les activitats de desenvolupament del personal.
- Organitzar i oferir diversos cursos de formació especialment adreçats a alts funcionaris i responsables de formació dels departaments; també s'hi inclouen cursos de desenvolupament d'aptituds interpersonals (comunicacions, treball en equip, negociació, etc.) i idiomes.

17. Corkery, J., *National Report on Ireland*, Institute of Public Administration.

Els departaments participen en la formació del personal executant la política dissenyada pel CSTC. Compten amb seccions de formació que comprenen des d'un responsable de la formació fins a unitats de desenvolupament del personal en els departaments més nombrosos. A aquestes seccions els correspon l'anàlisi de les necessitats de formació departamentals, que a vegades requereix la constitució de grups de treball. La intensitat de la formació varia segons els departaments, però en tot cas l'accent recau més en el desenvolupament d'aptituds específiques que no pas en la capacitació per al desenvolupament de funcions de gestió general. L'explicació d'això està en el fet que els correspon la formació de funcionaris de nivell mitjà o que es troben al començament de la seva carrera, encara que en l'actualitat també participen en la formació d'alts funcionaris en qüestions específiques (tecnologies de la informació).

Finalment, l'IPA és un centre de formació constituït com una societat privada de responsabilitat limitada dirigit per un comitè executiu compost de representants dels seus principals clients (les Administracions públiques) i de centres universitaris. Realitza les seves activitats en un règim comercial i ofereix un programa amb una gran varietat de cursos adreçats a administradors de nivell mitjà i alt. També organitza activitats a mida per atendre les necessitats de formació específiques, a requeriment de les organitzacions públiques.

Els programes del CSTC i de l'IPA són complementaris. El segon organitza en règim de subcontractació nombroses activitats per al primer. Existeix una preocupació constant per evitar la duplicació de serveis i assegurar la coordinació.

5. Països Baixos¹⁸

La política de formació de funcionaris públics a Holanda és una de les qüestions implicades en el debat sobre el volum idoni del sector públic. En consonància amb la creixent conscienciació sobre la necessitat de reduir les dimensions del sector públic i rendibilitzar l'ús dels recursos esmerçats per l'Administració, s'ha subratllat el paper de la formació com a contribució decisiva a un funcionament de persones i organitzacions més convenient i raonable. Sobre el sistema de provisió de formació dels Països Baixos podem apuntar els elements següents: *a*) la formació es dona majoritàriament en carrera —els casos de formació prèvia a l'accés al lloc de treball són excepcionals—; *b*) la provisió de la formació es troba desconcentrada en benefici dels departaments, que gaudeixen d'una àmplia autonomia per a la definició de la seva política de formació; *c*) amb caràcter d'organisme autònom del Ministeri de l'Interior i funcions complementàries, es pot definir la figura del Rijksopleidinginstituut (ROI, Institut Nacional de Formació).

El ROI, organisme dependent del Ministeri de l'Interior a través de la Direcció General de la Política de Personal del Govern, exerceix les funcions següents:

- Proposició i desenvolupament de la política de formació del govern.
- Assessorament als departaments en la formulació i realització de la política de formació.

18. Hogenesch, J. i Vasconcellos, B., *National Report on The Netherlands*, Rijksopleidinginstituut.

- Organització i realització d'activitats de formació amb caràcter complementari en les àrees següents: política i administració, administració de personal, organització, tecnologies de la informació i preparació de responsables de formació.

La responsabilitat de la formació dels funcionaris recau en la seva major part sobre els departaments. L'anàlisi de les necessitats es realitza a través d'un procés d'investigació que té en compte tant les necessitats objectives del lloc com les necessitats expressades pels funcionaris, completat tot plegat amb l'avaluació de l'impacte de la formació donada. La formació oferta a través dels ministeris afecta tots els funcionaris excepte uns grups especials (responsables del personal, organització i formació, funcionaris interdepartamentals i directius). Els departaments compten per a la realització de les seves funcions amb seccions de formació coordinades amb el ROI per tal d'assegurar la complementarietat de les funcions d'aquest institut.

És important afegir que la realització dels programes de formació, dissenyats pel ROI o els departaments, se subcontracta en un 70 % a entitats privades.

6. República Federal d'Alemanya¹⁹

En l'Administració federal alemanya la provisió de la formació en carrera es reparteix entre els departaments a causa de les funcions específiques que aquests exerceixen, els quals disposen per a aquest fi de nombroses escoles o acadèmies especialitzades (i.e., Bundesfinanzakademie, Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost, etc.). La institució central de formació és responsable de millorar la capacitat dels empleats públics de totes les categories quan exerceixin funcions administratives de caràcter general, és a dir, presents en tots els departaments de l'Administració.

La institució central de formació és la Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung (Institut Federal per a la Formació de Funcionaris). S'integra dins l'estructura del Ministeri federal de l'Interior i la seva política de formació s'adopta mitjançant les decisions d'un consell assessor, després de consultar prèviament un comitè científic i escoltar els departaments sobre el projecte presentat. L'Institut es concep com un instrument per augmentar l'eficàcia i l'eficiència de l'Administració pública i, d'acord amb el seu decret constitutiu, té atribuïdes les funcions següents:

- Formació de funcionaris des d'una orientació pràctica.
- Actualització dels coneixements del personal rellevants al seu treball.
- Promoció de la cooperació interdisciplinària en matèria d'administració pública.
- Oferta de formació en nous mètodes de planificació, adopció de decisions, gestió pública i administració de personal.

Les activitats de formació realitzades poden classificar-se de la manera següent:

- Activitats orientades a la formació introductòria en carrera.
- Formació per a l'adaptació a les noves exigències del lloc de treball.
- Formació per a la promoció en carrera.

19. Novak, E., *National Report on The Federal Republic of Germany*, Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung.

- Formació en l'àmbit de les relacions internacionals.
- Formació per a directius.

Una experiència de gran interès per la seva singularitat i contingut en el context de la República Federal d'Alemanya és l'Escola de Ciències Administratives d'Speyer, a la qual dedicarem les ratlles següents.

La fundació d'aquesta escola data de 1947, realitzada per les autoritats militars franceses i inspirada en el model de l'ENA francesa, amb la finalitat de proveir formació per als tres estats en la zona francesa d'ocupació. El 1950 es va convertir en una institució conjunta dels Estats federals i l'Administració federal per a la preparació de funcionaris públics.

L'Escola d'Speyer és una institució acadèmica especialitzada en administració pública, formalment fora del sistema universitari pròpiament dit però amb determinats trets en comú. Com a tal, la seva funció consisteix fonamentalment a proveir educació en matèria d'administració pública, si bé directament orientada a la capaciació d'empleats públics (l'ENA francesa compleix si fa no fa un paper semblant). Les seves activitats poden dividir-se de la manera següent:

- Educació prèvia, dins la qual s'ofereixen diferents programes per a postgraduats, des d'un curs de tres mesos fins als estudis de doctorat en Ciències administratives.
- Educació contínua per a funcionaris superiors, dividida bàsicament en seminaris organitzats en el moment del seu ingrés en el servei i seminaris de gestió per a directius.
- Activitats d'investigació, formalment conduïdes a través de l'Institut d'Investigació per a l'Administració Pública —Institut separat però relacionat— del qual tots els professors són membres.

Les activitats anteriors es realitzen des de dues perspectives clarament determinades: en primer lloc, la convicció de l'especificitat del sector públic com a objecte de coneixement i formació i, en segon lloc, l'enfocament interdisciplinari envers l'Administració pública, ja ressenyat anteriorment.

7. El Regne Unit²⁰

Al Regne Unit la formació es percep com un element clau en la millora de l'eficàcia i l'eficiència tant de l'Administració pública en general, com de cada un dels departaments en particular. La política de formació és observada en la programació de noves estratègies per al desenvolupament de les organitzacions públiques. En aquest context, la Unitat d'Eficiència establerta per l'Administració conservadora el 1979 ha conduït a una intensa activitat d'investigació en els departaments amb l'objectiu d'analitzar les possibilitats d'estalvi en els recursos emprats (especialment en personal) i incrementar l'eficàcia de la gestió. Els departaments i la institució central de formació, el Civil Service College (CSC) (Escola de la Funció Pública), han portat a terme importants programes per fer front a aquestes iniciatives, especialment en el camp de la gestió i el control financer.

20. Coster, P. R., *National Report on The United Kingdom*, Cabinet Office.

L'organització de la formació no ha quedat exempta de l'esforç global d'eficàcia i eficiència en el sector públic. Les reduccions de recursos, però, no han estat tan elevades com es temia sinó simplement proporcionals a les altres. Tot plegat no s'ha traduït en la provisió de menys formació sinó en una formació portada a terme de manera diferent, més estricta en la seva adequació a les necessitats i en la seva utilitat.

En el si de l'Administració britànica els departaments assumeixen destacadament la responsabilitat de la formació dels empleats al seu servei. Aquesta missió es realitza a través d'una malla ben definida que inclou l'existència de seccions de formació en cada un dels departaments dirigides per un responsable. Les seves funcions comprenen l'elaboració i implementació dels plans de formació i també el contacte amb la divisió de formació del Cabinet Office. Dins de cada departament és freqüent trobar diversos Comitès Permanents o celebrar conferències per a la discussió del programa de formació.

En el marc de l'Administració britànica és especialment rellevant el paper exercit pel Cabinet Office, dependència del Primer Ministre per a la coordinació interdepartamental, i, dins d'aquest, per la Divisió de Formació integrada en la Management and Personal Office (Unitat per a la Gestió i el Personal). Les seves funcions són les següents:

- Determinar les implicacions en termes de formació derivades dels plans desenvolupats per dos departaments centrals (Cabinet Office i Treasury —Departament d'Hisenda—).
- Coordinar la política de formació dels departaments amb el CSC i altres institucions encarregades de realitzar la formació i d'estimular així mateix la realització d'activitats de formació.
- Investigar, avaluar i desenvolupar l'organització de la formació i els seus mètodes pedagògics.

És important assenyalar que en el si de la Divisió de Formació hi ha enquadrat un equip de *liaison officers* (funcionaris d'enllaç), anomenats així perquè procedeixen d'altres departaments i realitzen el seu treball en el Cabinet Office en règim de comissió de serveis. Mentre romanen en aquesta situació s'erveixen de pont amb els seus ministeris d'origen i adquireixen una capacitació en matèria de formació que podran aplicar en la seva destinació futura. Anualment es convoca, a instàncies de la Divisió de Formació, una conferència de responsables departamentals de formació.

El CSC va néixer l'any 1970 fruit de les recomanacions de l'Informe Fulton sobre la necessitat d'incrementar la formació dels funcionaris públics, especialment en tècniques de gestió i administració. Les missions cobertes pel CSC es poden resumir en les següents:

- En primer lloc, proveir formació en gestió i administració tant per als alts funcionaris com per als acabats d'incorporar al servei, tant per a especialistes com per a generalistes.
- En segon lloc, realitzar cursos de curta durada tant sobre administració general com en matèria de formació vocacional per a un espectre més ampli de funcionaris.
- Finalment, desenvolupar projectes d'investigació en l'àrea de l'administració pública i en la formulació de polítiques públiques.

El CSC és un organisme autònom enquadrat en la Unitat per a la Gestió i el Personal del Cabinet Office. Internament s'estructura en sis divisions; una d'elles comprèn els serveis interns generals del centre, mentre que les altres es divideixen per àrees d'activitat docent i investigadora: gestió econòmico-financera, gestió i formació, política i administració, estadística i investigació operacional i finalment sistemes. Cada una d'aquestes àrees disposa d'una gran autonomia per al desenvolupament dels seus objectius mitjançant el programa anual. Les principals activitats de formació programades són les següents:

- Formació inductiva per a funcionaris d'alt nivell acabats d'entrar al servei, que serveix per oferir-los un ampli panorama de l'activitat governamental.
- Formació en carrera per millorar l'exercici de les funcions i desenvolupar capacitats en diversos camps.
- Formació per a la promoció, destinada a preparar el personal per a l'exercici de llocs més elevats.
- Formació destinada a funcionaris que realitzen funcions de formació en els departaments.
- Seminari per a directius dedicats a la discussió de qüestions d'actualitat i de futura rellevància.

IV. Conclusions: dèbils tendències en un panorama de marcada incertesa

El breu repàs dels sistemes de formació de set països de la Comunitat Econòmica Europea posa de relleu una notable varietat d'enfocaments en un mateix context d'incertesa generat pel conflicte entre sistemes caducs davant una realitat canviant. És destacable l'existència de declaracions en favor d'un canvi seguit de nombrosos programes de reforma i modernització, però es pot apreciar també una gran resistència al moviment en els sistemes descrits. A desgrat dels bons propòsits, a penes s'observen grans decisions, grans canvis, per fer front a una contradicció (objectius versus recursos) que en si representa la necessitat de redefinir el paper de l'Administració pública en una nova etapa històrica.

De tot plegat es treu la impressió que a cada país la formació representa un conjunt d'idees (amb un conflicte comú en la base, grans diferències de tractament concret i lleugeres tendències comunes) que amb prou feines aconsegueixen enfrontar-se a un problema. En el present apartat de conclusions pretenem deduir de les experiències descrites lleugeres tendències que poden representar petits passos en la configuració d'un nou concepte de capacitació de l'empleat públic lligat a la noció de formació integral del personal i de l'organització que hem apuntat breument a la Introducció.

1. *El disseny de la unitat central de formació. La privatització com a alternativa*

La varietat dels sistemes descrits és particularment remarcable a l'hora de dissenyar la dependència central per a la provisió de formació. La situació varia des de la seva configuració com un servei més en el si de l'estructura jeràrquica d'un departament fins a la seva presentació com una entitat privada que funciona en règim comer-

cial. L'elecció més generalitzada és, però, la d'un establiment o organisme autònom nascut sota l'advocació del departament responsable del règim de la funció pública i tutelat per aquest amb un grau d'autonomia variable.

Cal no oblidar en aquest sentit que les diferències en els sistemes jurídics aplicables pot provocar una representació errònia de la realitat, especialment si apliquem categories continentals al sistema anglo-saxó (així, l'IPA irlandès, que d'acord amb els seus estatuts és una societat privada, a França o a Espanya seria amb tota probabilitat un organisme autònom).

El descobriment de tendències comunes en aquest camp és força més complicat. S'observa una valoració positiva de l'autonomia administrativa d'aquestes unitats en la preparació del seu programa, amb una intervenció decisiva de l'equip professional. La formació, i especialment l'oferta per aquests instituts, és una missió cada cop més complexa que ha de ser atesa per professionals ben preparats. En cas contrari, es va cap al seu ràpid desprestigi, inicialment i de manera especial pel fet de perdre la seva capacitat de sensibilització sobre la necessitat de l'aprenentatge. D'aquí que el funcionament autònom flexible amb un alt grau de professionalitat sigui un tret observable en la majoria dels casos.

Un aspecte d'interès és el model escollit en la provisió de la formació. Aquest pot coincidir o no amb el disseny de la unitat de formació. Ens referim en aquest cas al desenvolupament concret de l'organització i la realització de la formació. Bàsicament podem distingir tres models:

- Model acadèmic: la formació la presta en règim de subcontractació un centre de clara orientació universitària (per exemple l'Institut d'Administració-Universitat belga).
- Model administratiu: la mateixa dependència central de formació ensenya els programes que organitza (com ara la Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung).
- Model de mercat: la formació la facilita un institut d'estatut jurídic privat que ofereix les seves activitats sobre una base comercial (el cas més destacat és la Danmarks Forvaltningshoyskole).

No és normal assistir a una representació unívoca del model, ja que els tres models solen aparèixer interrelacionats. L'anomenada dependència central de formació pot recórrer a la subcontractació per donar part del seu programa utilitzant un dels models apuntats (normalment l'acadèmic o el de mercat). La unitat central de formació encarregada d'ensenyar el seu programa pot actuar com un model administratiu més o menys autònom o com una entitat privada. De vegades l'enfocament és difícil d'identificar (el CSC és un organisme administratiu però proveeix la formació en règim comercial).

De les experiències europees referides no es pot deduir una tendència comuna. Hi ha moviments significatius cap al model de mercat (cap a diversos graus de privatització), però no són suficients per poder-hi reconèixer una tendència. L'única cosa que es pot apreciar és una dèbil inclinació a col·laborar amb el sector privat, inclinació que adopta diverses modalitats i que implica un reconeixement de la necessitat de valorar la privatització com una alternativa factible en la provisió de la formació d'empleats públics.

2. *La provisió de la formació: el repartiment de funcions entre els departaments i la dependència central de formació*

En la síntesi presentada sobre els sistemes de formació dels països enquestats es pot observar una notable implicació dels departaments en l'organització de la formació. A cada país se segueixen criteris diversos per repartir les funcions de formació entre els departaments i el centre governamental de formació (ja sigui una institució autònoma o no); es poden apreciar, però, determinades tendències comunes.

En la major part dels països hem constatat l'existència d'una malla ben definida de recursos dels departaments destinats a la formació. Les funcions engloben normalment la formació en necessitats específiques del departament, funcionaris de nivell mitjà i baix i estadis inicials de la carrera administrativa. El departament, més bon coneixedor de les seves necessitats específiques de formació, realitza una política orientada a aquest fi tot observant atentament els altres requeriments del seu treball. La concessió d'un grau notable d'autonomia als departaments en el tractament de les seves necessitats sembla, per tant, una tendència comuna en els països enquestats.

L'associació dels departaments a la política general de formació del Govern es realitza normalment mitjançant la vinculació dels responsables departamentals de formació a una dependència administrativa amb funcions interdepartamentals de formació. Aquesta relació pot revestir diverses formes. Una de molt generalitzada és que la institució central de formació serveixi de centre d'aprenentatge general per als responsables departamentals de formació. D'aquesta manera s'obté no solament un coneixement comú de mètodes i tècniques de formació, sinó també una mena de sensibilització compartida sobre la seva importància. Això permet igualment la creació d'una xarxa d'especialistes amb un coneixement personal mutu que poden tenir entre ells un intens intercanvi d'informació i d'experiències.

En un sistema més avançat, la definició general de la política de formació per al conjunt del govern, que proposa principalment la unitat central de formació en íntima connexió amb altres unitats responsables en matèria de personal i gestió administrativa, ha de comptar amb la participació dels responsables departamentals de formació. L'absència d'una autèntica política general de formació (que és el cas més generalitzat en els països analitzats) limita la coordinació a evitar la duplicació entre les activitats desenvolupades pels departaments i les organitzades per la unitat central de formació. Això fa que aquesta última tingui una clara vocació a proveir formació complementària en lloc de constituir el centre definidor d'estratègies globals i orientador de les activitats sectorials.

Es poden observar determinades funcions de formació adscrites per regla general a la dependència central. Normalment els correspon la formació del personal caracteritzat per un dels trets següents:

- Extensió interdepartamental de les seves funcions; per exemple, la formació de determinats cossos de funcionaris superiors abans o durant la seva permanència en el lloc de treball o la dels responsables de formació.
- El seu alt nivell en la carrera administrativa; en aquest sentit, totes les institucions ressenyades realitzen cursos de formació de directius.

En un altre pla quedarien les activitats específiques (tecnologies de la informació o idiomes), que només en alguns dels casos exposats són realitzades per les unitats centrals.

3. *La formació com a element secundari en els programes de modernització administrativa*

L'elaboració de programes de modernització administrativa ha constituït la primera resposta global en alguns països al procés de crisi que amenaça l'Administració pública. La seva configuració, però, representa una perspectiva que no permet abrigar gaires esperances sobre un eventual impuls cap a una concepció integral de la formació en les organitzacions públiques.

Els motius d'aquest pessimisme són ben simples. Els programes de modernització que fins ara s'han portat a terme s'orienten amb insistència a fer front a un dels pols del conflicte: la disminució dels recursos disponibles. Pretenen millorar d'una manera significativa la utilització dels mitjans existents de forma que els mateixos resultats puguin obtenir-se mitjançant l'ús de menys recursos. Són programes més aviat de simplificació administrativa que d'autèntica modernització atès que en els seus propòsits preval el vessant intern de l'organització, és a dir, la necessitat d'aplicar persones i materials a procediments menys costosos. Un dels instruments preferits és el de les tecnologies de la informació aplicades a l'Administració pública. La seva introducció i extensió representa un canvi transcendental en el tractament dels fluxos d'informació en les organitzacions, amb implicacions molt positives en l'estalvi de recursos humans.

Amb una orientació tan esbiaixada és fàcil comprendre el paper merament secundari reservat a la formació. Es pot observar, però, que les conseqüències no han estat tan restrictives com es preveien, ja que les necessitats de formació han pressionat molt directament en algunes de les àrees d'innovació previstes. Això és el que ha passat principalment en els camps de la gestió financera i pressupostària i, molt significativament, en el camp de les tecnologies de la informació, que han rebut una atenció molt destacada en els programes de formació.

Podem acabar dient que, a pesar de les freqüents declaracions en el sentit de considerar la formació com un dels elements fonamentals del programa de modernització, el balanç real és poc satisfactori. La formació, en lloc de presentar-se com un recurs global per fer l'organització més efectiva i eficaç (ja que el seu desenvolupament dins de l'Administració converteix aquesta en un subjecte molt més flexible i adaptable a situacions canviants i complexes), s'ha limitat a servir de mitjà per auxiliar la posada en marxa de processos de simplificació destinats a estalviar recursos. Una consideració d'aquesta naturalesa, reactiva i secundària, no és ni apropiada ni suficient per resoldre positivament el segon element implicat en el conflicte: la complexitat i la incertesa cada cop més grans del mitjà en què actuen les organitzacions públiques.