

## **La formación como herramienta en los procesos de modernización de las administraciones públicas**

**Olga Mella Puig**

Directora General de la Función Pública  
España

Me van Vds. a permitir que comience esta intervención con la constatación evidente de una realidad que todos percibimos: las sociedades de nuestro entorno se están transformando a un ritmo vertiginoso en los últimos cincuenta años. En un mundo desbocado como el que habitamos, por utilizar la expresión del profesor Anthony Giddens, un mundo sometido a trepidantes y vertiginosos cambios, la formación como instrumento de adaptación pasa de ser importante a ser un instrumento irrenunciable e imprescindible. Vivimos instalados en el cambio, y por ello en la paradoja de que quizá lo único fijo, el único valor estable en nuestros días, en nuestras sociedades es, justamente, el propio cambio. Convivir con él y adaptarnos a él es un imperativo para la supervivencia de las organizaciones.

El panel que tengo el placer de coordinar en este X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública pretende profundizar en la importancia de la calidad de la formación en las administraciones públicas a través de itinerarios formativos para la mejora de la formación continua. Puesto que los ponentes que tendremos ocasión de escuchar a lo largo de estos días van a abordar aspectos específicos y punteros de la formación continua, yo les propondría que me acompañasen en una reflexión más de fondo que nos sirva de marco referencial. Creo que a todos los aquí presentes nos ocurre que el ritmo de trabajo cotidiano nos impide muchas veces dedicar a los asuntos transversales la reflexión pausada que requieren. Por ello, me gustaría aprovechar la oportunidad que nos brinda este X Congreso del CLAD para pararnos a considerar los fundamentos que subyacen a la formación en las administraciones públicas.

Para ello, comenzaremos centrando nuestra atención en el aspecto que hemos considerado angular en esta materia: el cambio. Y es que en la nueva sociedad de la información, el no acceso a la educación, la información y el conocimiento es un factor de marginación y exclusión social de una parte importante de la población. Y, en el ámbito de las organizaciones, el desarrollo de una cultura organizativa permeable al cambio es el terreno en el que se juega nada menos que la supervivencia: “Si no cambias te extingues” como dijo el profesor Spencer Jonhson en su célebre libro “Quién se ha llevado mi queso? Adaptarse o morir, por tanto es la alternativa, pero las especiales características, que luego veremos, de las Administraciones Públicas, hacen que en nuestro ámbito esta alternativa no exista, ya que como señaló Mandeville “la Administración Pública debe ir siempre hacia delante; la Administración es un buque que nunca puede echar el ancla”.

Sin ánimo de pretender ser exhaustiva, citaré algunos de los principales hitos de este cambio social al que me estoy refiriendo:

- La globalización económica y cultural en la que desaparecen muchas de las barreras políticas, económicas e ideológicas que separaban a los pueblos y donde las empresas actúan en un mercado de ámbito mundial, en la que se mundializan los problemas y soluciones, donde todo está interrelacionado y donde la competencia abierta exige

adaptarse continuamente a las demandas de los clientes y ofrecer una máxima calidad.

- Los rápidos avances científicos y tecnológicos y su difusión generalizada proporcionan potentes herramientas para el tratamiento de la información y permiten establecer redes de comunicación que facilitan una veloz circulación de personas, mercancías, dinero e información por todo el planeta.
- Las nuevas tecnologías que se han extendido por todo el planeta en un par de décadas, están al alcance de casi todos y en unos años las encontraremos además integradas en el corazón de todos los hogares.
- Las redes de comunicación; en esta sociedad de la información cada vez más integrada en soportes digitales, lo verdaderamente importante es saber localizar, valorar, seleccionar y aprovechar la información de manera que, convertida en conocimiento, nos permita formular preguntas inteligentes y elaborar respuestas imaginativas ante los problemas que se plantean en nuestro cambiante escenario.
- La rápida obsolescencia de los conocimientos, que promueve nuevos valores y provoca continuas transformaciones en nuestras estructuras económicas, sociales y culturales, exigiendo a las personas, empresas y estados una rápida actuación para adaptarse a los cambios.

En el caso de la Administración Pública Española, a este entorno general se han venido a sumar otra serie de procesos concatenados que se han producido en los últimos veinte años, de forma que en la actualidad nuestras administraciones públicas además de verse afectadas por los cambios generados por la Globalización y la revolución tecnológica, tienen unos factores de cambio específicos que agudizan este entorno cambiante al que estamos haciendo referencia. Me estoy refiriendo al desarrollo de las Administraciones territoriales, al ingreso de nuestro país en la Unión Europea, a la consolidación de una nueva “cultura” administrativa asentada en la consecución de objetivos y en la transformación que supone el considerar a nuestros conciudadanos no como meros “administrados” sino en ciudadanos de una sociedad democrática consolidada en la que exigen y reclaman legítimamente más y mejores servicios.

Es en este entorno complejo, en el que el Ministerio para las Administraciones Públicas ha emprendido en el último año una serie de proyectos, que después veremos con más detalle y que tienen como objetivo conseguir:

- **Una Administración más próxima al ciudadano**, con unos trámites administrativos más sencillos y más al alcance de todos.
- Una administración más **cooperativa**, en la que las tres administraciones territoriales trabajen coordinadamente al servicio de un único y mismo ciudadano.
- Una administración más **funcional**, con unos efectivos distribuidos según sus necesidades.
- Una administración más **eficaz**, que aproveche la experiencia y las Buenas Prácticas

en la gestión de servicios comunes.

- Una administración más **flexible**, que cuente con la participación de las otras Administraciones y de los ciudadanos en la definición de sus objetivos, y
- Una administración más **cualificada**, con unos recursos humanos mejor preparados y motivados.

Para conseguir la Administración que queremos, se está actuando sobre tres pilares básicos interrelacionados entre si: la organización, el funcionamiento y las personas.

Las administraciones públicas, como organizaciones serviciales que son, no pueden dejar de buscar su adaptación a esta nueva realidad cambiante. Teniendo en cuenta además, que hoy es un lugar común destacar que la competitividad de un país depende en gran medida de la eficacia y eficiencia de la actuación de su Sector Público. Y éste, además sigue jugando un papel esencial en la prestación del servicio público, tan necesario para la vertebración económica y social de países y sociedades. No hay que olvidar, si no muy al contrario destacar, que nuestra Constitución en un lugar preferente, en el art 9.2 establece con toda claridad la obligación de los poderes públicos de remover obstáculos que impidan la plena integración de personas y colectivos.

Si hacemos referencia a las transformaciones concretas que se suceden en nuestro entorno y que afectan a nuestro día a día, el planteamiento hasta aquí expuesto adquiere aún un significado mayor. La globalización de fenómenos políticos, jurídicos, medioambientales, tecnológicos, socio-culturales, y un largo etc., ha contribuido decisivamente a la conformación de nuevas realidades sociales a las que debemos enfrentarnos.

Nuestras sociedades actuales se caracterizan, entre otras cosas, por su carácter multicultural, derivado, en gran medida, de las fuertes corrientes migratorias que reciben y de interdependencia cultural y económica. Son además sociedades donde la actualización de los conocimientos, el manejo de la información y las nuevas tecnologías constituyen un valor estratégico esencial, hasta el punto de haber sido denominadas en este sentido sociedades del conocimiento y donde los efectos de la interrelación, incluso en temas tradicionalmente nacionales, como la seguridad, se ponen de manifiesto cada día.

Es sobre esta realidad heterogénea y compleja sobre la que tiene que incidir el Estado con su Administración o Administraciones. Y tiene que hacerlo de una forma diferente a la tradicional, porque el contexto político en el que éste se mueve tampoco es el mismo. Como ya he señalado, los procesos de descentralización política y administrativa operados por nuestra Constitución de 1978 a favor de las CC.AA, así como el proceso de integración de España en las instituciones comunitarias ha modificado de manera sustancial las competencias y la organización de nuestras instituciones.

Esta situación tan variada y diversa, esta pluralidad de intereses a los que la acción pública debe atender y las exigencias de participación y control democrático que las sociedades de nuestro entorno demandan de manera inequívoca, hacen que cualquier reforma administrativa que se acometa en estos momentos debe tener en cuenta este contexto y, tomándolo como marco de referencia, tiene que abordar la reforma del conjunto de factores que conforman cualquier organización: recursos financieros, recursos materiales, recursos

técnicos (incluyendo los informativos y los procedimentales) y recursos humanos.

Por la complejidad del proceso de cambio que se ha esbozado, las medidas de reforma en que nuestra organización esta inmersa, se han intentado enmarcar en una estrategia común que considere de manera simultánea tanto a la organización, como a las personas como al funcionamiento.

Desde el punto de vista de la Organización se ha iniciado un proceso de cambio de los modelos para la prestación de servicios públicos diseñando nuevas estructuras, más flexibles, organizadas en función de los problemas de los ciudadanos.

Desde el punto de vista de las personas, se está trabajando en un nuevo marco de actuación de todos los empleados públicos que asegure su cualificación, motivación y responsabilidad en el desempeño de sus funciones y por último, desde el punto de vista del funcionamiento se está trabajando en la modernización de los procesos y procedimientos de la administración pública para mejorar la información de los ciudadanos, incrementar su participación en la definición de las políticas públicas y facilitar los trámites administrativos.

Solo si actuamos sobre estos tres subsistemas (Organización, personas y funcionamiento) de manera articulada, podremos afrontar con ciertas garantías de éxito la reforma de la Administración, ya que las soluciones que se tomen en cada uno de los tres subsistemas inciden directamente en los otros y algunas soluciones no se pueden tomar si previamente no se adoptan determinadas medidas en el resto.

Y teniendo en cuenta que todas estas actuaciones deben ir dirigidas a poner en valor lo público mediante el desarrollo de los principios de la Gobernanza, del derecho a “una buena administración” como valores fundamentales y principios básicos sobre los que se debe desarrollar el ejercicio de las potestades administrativas. Y así la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia aparecen como normas de comportamiento exigibles en el ejercicio del poder.

Para ello es fundamental crear valor público, como ya he dicho, de manera que se satisfagan las demandas de los ciudadanos, que se de satisfacción a su deseos de adquirir bienes colectivos o de distribución equitativa y que los responsables de la organización generen valor desarrollando programas públicos y gestionando las instituciones, mediante una gestión económica transparente, eficaz y eficiente. Demostrando que no hay incompatibilidad entre lo público y lo privado y que los estereotipos no existen. Que lo público no es el reino del abuso y la ineficiencia, ni lo privado es el lugar de lo eficiente y lo justo.

La acción pública es ineludible en todos los campos sociales. Su papel debe ser central, aunque tampoco hay que olvidar que en la sociedad complejas en las que vivimos, como he señalado con anterioridad, este papel no puede ser único.

Si como he señalado con anterioridad la prioridad del Ministerio de Administraciones Públicas en esta nueva etapa es el de contar con unas Administraciones Públicas más cercanas al ciudadano, ágiles y transparentes en su actuación, que nos permitan retomar el valor de lo público, a través de la prestación de unos servicios en condiciones de excelencia como son los que nos demandan los ciudadanos y los que se merece una sociedad

moderna como la española, esta claro que el factor humano es uno de los elementos esenciales de cualquier organización y que sin su apoyo, concurso y colaboración cualquier propuesta de cambio tiene escasa viabilidad.

Los recursos humanos, el capital intelectual de una organización es con mucho es principal factor que cuenta a la hora de valorar una organización. Desde la supervivencia o el crecimiento empresarial hasta la misma competitividad de las naciones, los grandes objetivos de cualquier proyecto colectivo contemporáneo parecen depender en buena medida del correcto aprovisionamiento, desarrollo y utilización del capital humano, tal y como ha señalado el profesor Longo, y por ello la formación y la cualificación profesional ha adquirido en los sistemas de gestión y planificación de recursos humanos un papel preponderante. Si esto lo unimos a los señalado al principio de esta exposición en el sentido de que vivimos en una sociedad cambiante, y en una época en la que los conocimientos especializados adquiridos en un cierto momento ven reducirse progresivamente su "vida útil", los procesos permanentes de aprendizaje y recualificación son inherentes al éxito en el trabajo. Por ello el nivel de excelencia de una organización esta directamente relacionada con la adquisición, posesión, difusión y aplicación de conocimientos y destrezas.

La creación y el mantenimiento de una ventaja competitiva concebida de esta forma depende, no solo de la calidad de la suma de los recursos humanos individuales reunidos por la empresa, sino de la propia capacidad de esta última para aprender colectivamente. La formación así concebida es un fenómeno bidireccional, está siempre protagonizado por personas individualmente consideradas pero tiene un enorme impacto organizativo.

Por ello comprobamos que las organizaciones, tanto públicas como privadas, dedican a la formación de su personal un volumen creciente de recursos, considerando que es una inversión segura para mantener el valor del capital humano de su empresa.

Y ello es especialmente importante en sectores como el nuestro donde en ocasiones existen tendencias burocráticas que defienden reductos funcionales anclados en la rutina y protegidos frente a cualquier mínima demanda de cambio. El desempeño del trabajo por personas idóneas para el mismo es importante en todo caso, pero esa importancia se acrecienta, si cabe, en los servicios públicos de la sociedad del conocimiento, caracterizados por la tecnificación creciente de las tareas, la reducción del peso del trabajo poco cualificado o rutinario y el incremento de las exigencias de cualificación de toda índole y sobre la que gravitan los grandes desafíos que las sociedades complejas, como las nuestras, proyectan sobre sus administraciones públicas. En este orden de cosas, la adquisición y el desarrollo de capital intelectual exige que la utilización de la formación como herramienta estratégica.

Capacitar estratégicamente a las personas no es formular una oferta de cursos más o menos vistosa, a la que los empleados se adhieran en función de sus intereses individuales y cuya realización nutre luego las memorias de actividades con abundantes datos, supuestamente expresivo del compromiso de la organización con el desarrollo de sus empleados. Para que la formación desempeñe dicho papel es imprescindible que se enmarque en una gestión integral de los recursos humanos puesta al servicio de la estrategia organizativa; que se planifique, gestione y evalúe en función y al servicio de las prioridades y de los objetivos de la organización y para que la inversión en capacitación tenga un retorno previsto y evaluado.

Desde la perspectiva de las Administraciones Públicas, la formación profesional continua y el

reciclaje profesional de todos los empleados públicos ha constituido desde siempre una necesidad imprescindible en orden a conseguir sus objetivos permanentes de eficacia y de modernización. Pero, hoy en día, su necesidad aparece como imperiosa, dada la rápida evolución de los conocimientos y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y, con ello, de los requerimientos de la Administración a sus empleados, y que ya hemos señalado anteriormente. La formación constituye un factor relevante para incrementar la productividad de cada empleado público y de la organización en su conjunto. Este objetivo es esencial para alcanzar los niveles de competitividad a que debe aspirar un país como el nuestro, en el marco de la Unión Europea –que viene recalcando estas necesidades- y en la dinámica de la globalización.

No sólo la formación contribuye a la mejor calidad del trabajo desarrollado, sino que sirve como instrumento de motivación y compromiso del personal, de transmisión de cultura y valores, de progreso personal y profesional, y de transmisión y conservación del conocimiento. Todos estos elementos influyen de modo directo en el mejor desempeño y son uno de los signos distintivos de las organizaciones más avanzadas y eficientes. No por ser un tópico deja de ser verdad la afirmación de que la formación es una inversión, una de las mejores inversiones que puede hacer cualquier organización.

Paralelamente, desde la posición de los empleados públicos, la formación profesional constituye sin duda una herramienta lógica para poder llevar a efecto una carrera profesional, promocional o retributiva.

En este preciso sentido, la Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas, firmada el 21 de septiembre de 2004 por los sindicatos CC.OO, UGT y CSI-CSIF con el Ministro de Administraciones Públicas, establecía la voluntad de “impulsar y fomentar la Formación Continua vinculándola a la promoción, carrera profesional y adecuación de los perfiles profesionales a las nuevas necesidades de las Administraciones Públicas ...”

Este propósito engarza con el mandato que el artículo 40.2 de la Constitución dirige a los poderes públicos de fomentar “una política que garantice la formación y readaptación profesionales” y con el artículo 35.1 de la misma, que reconoce el derecho al trabajo y a la promoción profesional.

Hay que reconocer que en los últimos tiempos, la mayoría de las Administraciones Públicas de cierta dimensión han promovido y financiado de manera abundante las actividades de formación profesional de su personal, sea a través de la creación de escuelas o institutos propios, sea mediante cursos especiales de muy distinto contenido, sea en colaboración con las organizaciones sindicales y con las Universidades. Más aún, es de justicia decir que los programas de formación continua han allegado recursos financieros para este fin a las Administraciones Públicas en medida muy superior a lo que sucede en otros países.

Las Administraciones Públicas hemos adoptado, de esta manera, un modelo “positivo” o activo de formación profesional, en virtud del cual han asumido las cargas que requiere proporcionar la formación profesional necesaria o conveniente para sus empleados. Si bien, tenemos igualmente el reto de optimizar la utilización de los recursos destinados a estos fines, reto que hemos de asumir con la mayor atención, redoblando los esfuerzos que vienen haciéndose, y potenciando la conexión de las actividades y programas de formación con la planificación estratégica de los recursos humanos, con los diseños de las carreras

profesionales y con las tareas reales de los empleados públicos, de manera que la formación se convierta en un proceso permanente de perfeccionamiento. A tal efecto, debemos intensificar la puesta en marcha de procesos de detección de necesidades formativas mediante herramientas de diagnóstico adecuadas y deben evaluarse los programas de formación para medir su impacto sobre la mejora del rendimiento, sometiendo a control su ejecución.

Desde el punto de vista del empleado público, la formación debe ser reconocida como un derecho y como un deber. Así lo hemos propuesto en el Acuerdo de Formación Continua recientemente firmado.<sup>1</sup>

En consecuencia, los empleados no sólo deben tener reconocido el derecho a acceder a determinadas actividades formativas, salvo que lo impidan imperiosamente las exigencias del servicio, sino que también pueden ser obligados por su Administración a tomar parte en actividades del mismo género, durante el tiempo que se precise para incrementar sus capacidades. Para hacer efectivo este derecho y este deber de formación servirá de considerable ayuda que las Administraciones logremos implantar sistemas de evaluación del desempeño, pues, además de los beneficios que despliegan en otras áreas, en el campo de la formación constituyen un instrumento importante para la detección de necesidades.

Quiero llamar la atención sobre la importancia, en un estado tan descentralizado como el nuestro, de organizar cursos, encuentros y otras actividades de formación en los que puedan participar empleados de distintas Administraciones, Y es desde esta perspectiva de coordinación desde el que se ha alcanzado el compromiso entre agentes sociales y administraciones para la firma de un Acuerdo sobre formación continua para los próximos años.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Como conclusión, una muy breve recapitulación. Hoy se habla con frecuencia de la necesidad que tienen los individuos por desarrollar competencias y destrezas que les permitan aprender constantemente a lo largo de sus vidas: estar en disposición y capacidad de apropiarse nuevas técnicas, métodos y lenguajes para ir al ritmo de una sociedad que cambia constantemente. Esta demanda tiene su origen, principalmente, en las transformaciones del mundo del trabajo a raíz de la emergencia y explosión del conocimiento y de la información como principales factores de creación de valor agregado y que se pone de relieve en disciplinas donde la producción intelectual en una década es superior a todo el conocimiento generado en siglos anteriores.

La cultura de la organización ha sido reconocida como el componente clave en la literatura del cambio organizacional. El concepto de cultura representa el paradigma para proporcionar una perspectiva global al funcionamiento organizacional y la contribución del cambio de cultura al cambio organizacional. Todas las organizaciones, por distintas que sean, comparten al menos un tipo de cultura: la cultura del cambio. En estos momentos no existe ninguna organización que pueda sobrevivir sin estar atenta al cambio.

---

<sup>1</sup> Pendiente de firma en el momento de redactar esta ponencia.

Como no podía ser menos, las administraciones públicas no pueden ser una excepción. Tal y como indicaron en su día Parsons (1951), Merton (1957) y otros muchos estudiosos de las organizaciones complejas, la función principal de la cultura organizativa es resolver los problemas básicos de la institución respecto a su supervivencia y adaptación al medio que le rodea, y la integración de sus procesos internos para determinar y consolidar su capacidad de supervivencia y adaptación. Para ello, la formación se presenta como la herramienta básica que posibilite la adaptación tanto de las organizaciones como de los individuos al cambio.

Para las administraciones públicas, el reto está servido. Es un reto apasionante, ya que los frutos que dé la educación permanente en su seno repercutirán directamente en el interés general, como también en la propia organización y en los empleados públicos.

Si Heráclito hiciera hoy su afirmación “todo fluye, nada permanece” en referencia a las administraciones públicas y sus procesos de modernización, la respuesta por nuestra parte tendría que ser: “ante el cambio continuo, sólo cabe formar y re-formar, y RE – FORMAR ...”.

Muchas gracias.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, M. (1997-1998), *La era de la información* (Vol. I: *La sociedad en red*, Vol. II: *El poder la identidad*, Vol. III: *Fin de milenio*), Alianza, Madrid
- GAIRÍN, J. Y FERRÁNDEZ, A. (1997), *Planificación y gestión de Instituciones de Formación*, Praxis, Barcelona
- GIDDENS, A. (1997), *Política, sociología y teoría social: reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*, Piados, Barcelona
- GIDDENS, A. (1999), *Runaway World. How Globalisation is Reshaping our Lives*, Profile Books, Londres
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS. ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO. (2005) Ministerio de Administraciones Públicas.
- JOHNSON, S. (2000), *¿Quién se ha llevado mi queso? Cómo adaptarnos a un mundo en constante cambio*, Empresa Activa, Barcelona
- LE BOTERF, G. (1991), *Ingeniería y Evaluación de los Planes de Formación*, EADA Gestión, Barcelona
- LONGO, F. (2004), *Mérito y flexibilidad*, PAIDÓS EMPRESA, Barcelona
- PONT, E. (1997), “La formación de los recursos humanos en las organizaciones”, en GAIRÍN, J. Y FERRÁNDEZ, A. (1997), *Planificación y gestión de Instituciones de Formación*, Praxis, Barcelona, pp. 317-341

## RESEÑA BIOGRÁFICA

Olga Mella Puig ocupa en la actualidad el cargo de Directora General de la Función Pública de España. Es licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, y Especialista Universitario en Gestión Pública Directiva por la Universidad Carlos III de Madrid, así como Máster en Dirección de Proyectos Públicos por la Universidad Autónoma de Madrid. Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

De su trayectoria profesional, cabe destacar:

- Asesora de Organización y Control de la Gestión en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Subdirectora General de Recursos en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Subdirectora General Adjunta de Proyectos Tecnológicos de la Dirección General de Modernización del Ministerio de Administraciones Públicas
- Subdirectora General Adjunta de Retribuciones y Puestos de Trabajo de Personal Funcionario de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas

C/ María de Molina, 50

28071 Madrid (España)

Teléfono: +34 91 273 90 00 / +34 91 273 24 05

Fax: +34 91 273 24 94

Correo electrónico: [olga.mella@map.es](mailto:olga.mella@map.es)