

La cooperación multinivel desde un organismo de la administración central

Francisco Borrás Marimón

1.- El marco actual de la actividad pública

Para encuadrar el escenario en el que la Administración Pública está actualmente desarrollando su actividad, haremos una breve referencia a los roles que desempeñan la sociedad, la propia administración pública, los ciudadanos y los recursos económicos disponibles.

Analizando en cada uno de ellos sus principales características, podemos afirmar que si tuviéramos que resaltar un par de notas estructurales de la Sociedad actual, con toda probabilidad, citaríamos, entre otras, la *globalización* y la *transversalidad*.

En virtud de la *globalización*, en el marco de esa aldea global en la que vivimos, acontecimientos que acaecen en lejanos países y de los que tenemos imagen y noticia inmediata por los medios de comunicación, nos implican de una forma tanto o más efectiva que aquellos sucesos que acontecen en nuestro entorno más próximo.

La Sociedad está inmersa en un cambio continuo, del que su rasgo más esencial es la elevada velocidad con que se está produciendo.

Estamos asistiendo a una profunda mundialización de la economía, con las consiguientes limitaciones a las políticas fiscales crecientemente expansivas y la exigencia de aplicar disciplinas macroeconómicas que eviten la huida de capitales y que minoren el fenómeno de la deslocalización, siendo cada vez más necesaria la potenciación de la competitividad mundial de las empresas.

Nacen nuevas formas de organización social e irrumpen, con toda su fuerza, las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), que están configurando una sociedad dinámica, cuya evolución sólo podemos apenas en la actualidad vislumbrar.

La globalización, vía TIC, permite compartir las inquietudes, ideas, experiencias y propuestas a nivel mundial, mediante las redes de expertos y sus interconexiones.

De igual forma, hechos que afectan a un determinado colectivo social implican, de manera *transversal*, a diversos gobiernos, administraciones públicas, asociaciones y agentes sociales varios, obligándoles a adoptar una necesaria cooperación multinivel. No son ajenos a este fenómeno, entre otros factores, el fortalecimiento del tejido social, la revitalización de los derechos políticos y sociales, el aumento del nivel educativo de la población y la creciente participación ciudadana en los emergentes cambios sociales.

Las Administraciones Públicas deben actuar como un elemento catalizador, proporcionando las adecuadas sinergias entre todos los actores de la cooperación multilateral

Análogamente, si tuviéramos que destacar, en el momento actual, dos notas definitorias de los Gobiernos y de las Administraciones Públicas, resaltaríamos, sin duda, la *governabilidad* y la *governanza*, ya que son los términos que con más frecuencia se vienen utilizando en los últimos años en los estudios sobre el Gobierno y la Administración Pública.

Aunque el sentir no es unánime y por ello pueden encontrarse significados contrapuestos, suele reservarse la expresión *governabilidad* para referirse al marco en el que se desenvuelve el Gobierno, y la Administración Pública, y que se sustenta en el análisis de sus principios democráticos, marco constitucional, régimen electoral, marco institucional,..., o sea, la capacidad real de un gobierno para definir e implantar sus políticas. Cuando falla el gobierno, las bases sociales, tecnológicas y culturales no bastan para el desarrollo

(Castells,1997). Modernización y gobernabilidad van unidas.

La gobernabilidad, por otra parte, requiere legitimidad política, que viene sustentada por cuatro bases (Beetham, 1991; Lipset 1987): Coherencia político-social del sistema de normas; respeto al sistema establecido de acceso y ejercicio del poder; aceptación social del ejercicio del poder y consentimiento social expreso de la legitimidad.

Por otra parte, el término *gobernanza* se reserva para referirse a cómo debe de llevarse a cabo el buen gobierno y administración y se sustenta en la ética pública, transparencia, participación ciudadana, eficacia, eficiencia,....Estamos en la era de la gobernanza democrática

Los gobiernos y administraciones públicas actuales presentan un importante componente relacional basado en las redes de intercambio de información, servicios y recursos. Nuestros gobiernos y administraciones públicas, actúan bajo los principios democráticos en un marco cooperativo multinivel, que se estructura en red.

Por otra parte, y desde otra perspectiva, es incontestable que el ciudadano demanda *nuevos y mejores servicios públicos*, legitimado, entre otras causas, por la carga fiscal que soporta para financiar la actividad del Gobierno y de las Administraciones Públicas. Por ello, cada vez es más exigente.

Si al escenario, descrito a grandes trazos, sumamos el hecho de la generalizada *precariedad de los recursos económicos* de las Administraciones Públicas para afrontar los programas de actuación contenidos en sus Agendas políticas, ya tenemos definido el escenario en el que el Gobierno y la Administración Pública, y con ella sus empleados, deben de desarrollar su actividad.

En la Vieja Economía, las empresas y organizaciones mejor valoradas eran las grandes empresas. En nuestros días, en el marco de la Nueva Economía, las más valoradas ya no son las grandes, en tamaño, empresas u organizaciones sino las más dinámicas, las que pueden dar una respuesta más rápida y eficaz a las necesidades de sus clientes, en el marco de esa confrontación "*old economy vs. new economy*", que trasciende del ámbito privado al público.

Por ello, y de la misma forma, en el ámbito público, los mejores Gobiernos, las mejores Administraciones Públicas, las más apreciados por los ciudadanos, son las que dan respuestas rápidas y eficaces a las continuas demandas de los ciudadanos. Ello supone tener una Administración Pública moderna, que asuma los retos que el presente y el futuro nos deparan. Ello sólo es posible mediante una cooperación multinivel.

De entre todas las Administraciones Públicas - Central, Regional y Local - la Administración Local presenta un gran dinamismo, por ser la más cercana al ciudadano, y por ello tener que asumir, además de sus propias funciones, por el principio de subsidiariedad, las actuaciones de las otras administraciones públicas.

En diversos países, entre ellos España, tras las grandes reformas de la Administración Pública acometidas hace décadas, se están emprendiendo en la actualidad unas muy esperanzadoras líneas de reforma, bajo los principios de la Gobernanza, contemplados en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea:

- .- Apertura de las Administraciones Públicas al ciudadano
- .- Apertura e interrelación entre los diversos niveles de la Administración Pública
- .- Amplia Participación ciudadana en las Administraciones Públicas
- .- Responsabilidad específica del empleado público en el desempeño de las funciones
- .- Eficacia y eficiencia, en la gestión pública
- .- Coherencia en las decisiones y actuación públicas

Las líneas de reforma emprendidas se dirigen básicamente hacia una Administración Pública más flexible, a la potenciación de la evaluación de los servicios y de las políticas públicas, a la generalización de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, a la elaboración de un marco normativo moderno, a la clara definición del ámbito competencial de las tres administraciones públicas (estatal, regional y local) y hacia un nuevo modelo de selección de los empleados públicos.

El modelo de la buena gobernanza propuesto no pretende ser único, sino que, partiendo de unos pilares básicos se amolda a las especiales peculiaridades derivadas de la multitud de entornos sociales, políticos y económicos de los diversos países y regiones.

Los retos que se abren ante la Administración Pública son apasionantes y sus empleados deben enfrentarse al desafío de una sociedad dinámica, que demanda cada día servicios de mayor calidad. La gestión que deben realizar los empleados públicos es cada vez es más compleja. Los tratadistas hablan de una Nueva Gestión Pública.

En esta ponencia se presentan aspectos relativos al marco de la cooperación multinivel, desde la perspectiva del Centro de Estudios Locales y Territoriales del INAP

2.- La Nueva Gestión Pública Local y la capacitación

En la actualidad es frecuente el uso del término “Nueva Gestión Pública Local”(NGPL) para enmarcar la gestión que deben realizar los empleados públicos en el escenario anteriormente descrito.

No es el objetivo de esta ponencia estudiar lo que es la NGPL, por lo que haremos sólo referencia a sus notas más características.

La Nueva Gestión Pública, según los tratadistas, abarca dos corrientes. Una de ellas, que Ramió califica como “neoempresarial”, comprendería todas las herramientas y métodos de gestión y estrategias del management y estaría alimentada por los principios económicos, la agencialización, la externalización de los servicios, la reingeniería de procesos y la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, en un paradigma “postburocrático” (Ramió, Osborne, 2004), que se encamina hacia una Administración flexible.

La otra corriente abarcaría un enfoque calificado como “neopúblico” en el que se destacan básicamente los principios de la ética en el servicio público, la transparencia, y la participación de la ciudadanía, de los agentes sociales y de la sociedad civil en la actividad pública.

Cabe formular una advertencia, en el avance hacia la “modernización”: Deben tomarse las debidas precauciones en la adopción de paradigmas de carácter empresarial, así como el la huida hacia dominios privados para evitar la rigidez del sistema público, so pena de hipotecar los principios constitucionales que estructuran el servicio público.

En el contexto de la Nueva Gestión Pública que estamos describiendo, la capacitación de los Recursos Humanos constituyen el valor estratégico de primer orden en la modernización de los Gobiernos y de las Administraciones Públicas, en el que la cooperación multinivel es imprescindible.

Hablar de Recursos Humanos es adentrarse en un extenso y apasionante campo. No tenemos tiempo para ello y tampoco es la materia específica sobre la que debe versar esta ponencia. Por ello incidiremos sólo y de forma muy sintética en el principal valor de los Recursos Humanos: su Capacitación.

El reto fundamental de la Gestión Estratégica de Recursos Humanos es la consecución de empleados públicos con una capacitación adecuada, que redunde en la optimización de su eficacia para conseguir los objetivos de servicio al ciudadano en el marco de una Administración Pública cada vez más compleja y con estándares de calidad más elevados y

en la optimización de su eficiencia para conseguir prestar el servicio público al menor coste posible, lo cual no deja de ser otro “servicio al ciudadano”, ya que es éste quien paga los servicios públicos a través de sus impuestos.

Al analizar la Capacitación de los Recursos Humanos, surge una primera cuestión en la etapa inicial: la de la selección del aspirante a empleado público.

La pregunta a formularse se sitúa en la fase de estudio y preparación de las pruebas de acceso, que el aspirante realiza por su cuenta y riesgo:

¿No sería más conveniente que la propia Administración Pública se implicase, de alguna forma, en la preparación del aspirante, facilitándole la formación precisa para superar las pruebas de acceso?.

En la actualidad, las Administraciones Públicas generalmente sólo intervienen en la preparación de las pruebas de acceso de los aspirantes de “promoción interna”, o sea de los que ya desempeñan puestos dentro de la propia Administración y quieren acceder a categorías superiores dentro de la misma.

Si las Administraciones Públicas interviniesen de forma activa en la citada etapa de asesoramiento y preparación del aspirante, podrían obtenerse ventajas nada despreciables como son la de poder orientar al aspirante en la elección de su futuro profesional. Se podrían evitar pérdidas de tiempo innecesarias y fracasos profesionales. La cooperación multinivel resulta, en este punto, imprescindible para poder ofrecer al aspirante una nítida visión de la Administración Pública en su más amplio sentido.

Una buena selección de los empleados públicos es el fundamento básico para edificar una sólida Administración Pública. Pero no es suficiente. Los cambios en la sociedad son constantes. Como decía Margaret Mead, “nadie vivirá toda su vida en el mundo en que ha nacido y nadie morirá en el que ha trabajado”...

Por ello, es necesaria una eficaz Capacitación continua del empleado público para hacer frente al desafío que representa la prestación de unos servicios públicos cada vez más técnicos y de más calidad y en una constante evolución.

En la planificación de la capacitación de los empleados locales se analiza con sumo cuidado el contexto socio-cultural, institucional y de política formativa; la detección y análisis de necesidades; el diseño del plan (objetivos, acciones, responsables, contenidos, temporalización, destinatarios, metodologías, costes); su implementación y desarrollo, y su evaluación. Sólo así se garantiza la calidad de la capacitación.

La evaluación es una de las etapas a la que se está dando una mayor importancia, dado que permite el continuo rediseño de las actividades para optimizarlas. Como señaló Maitland “hoy estudiamos el ayer, para que el ayer no paralice el hoy y para que el hoy no paralice el mañana”.

Por ello se está dando en la actualidad una muy especial relevancia a las Agencias de Evaluación (en España, cabe mencionar la creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, en el marco de la Ley de Agencias para la mejora de los servicios públicos, de la Administración General del Estado, con participación de otras administraciones en los términos y condiciones que se establezcan en sus Estatutos y que remitirá anualmente un informe al Congreso de los Diputados). En el diseño, implantación y seguimiento de la Capacitación resultan imprescindibles los sistemas de evaluación para conseguir constantemente unas mayores cotas de calidad.

En nuestros días, las Tecnologías de la Información y Comunicaciones constituyen una poderosa herramienta para la capacitación, por las posibilidades que brinda su alcance, que versan sobre su gran flexibilidad horaria y su menor coste económico en relación con el de la capacitación por los métodos hasta ahora convencionales. La técnica brinda al alumno, en el caso de la formación on-line, una gran comodidad.

Ya, mucho antes de la introducción de las TIC, Ortega y Gasset escribió “hombre, técnica y bienestar, son, en última instancia, sinónimos”.

De esta forma, se ha resuelto el desafío que suponía llevar la capacitación a todos los empleados públicos, desde aquellos que ocupan puestos de responsabilidad en los altos órganos del Estado hasta los que desempeñan sus funciones en las administraciones regionales y en los más recónditos municipios del País, sin olvidarnos de los empleados públicos de diferentes Estados, que quieren poner en común, desde una perspectiva supranacional, sus conocimientos en nuestro mundo global. En dicho marco global, la cooperación multinivel proporciona la estructura básica sobre la que se edifica una capacitación eficaz y eficiente.

3.- De la Administración de Recursos Humanos a la Gestión Estratégica de Recursos Humanos

Hay un acuerdo generalizado en considerar ya caducado, con todas sus consecuencias, el modelo burocrático weberiano, que no ha sabido dar respuesta a las demandas de la nueva Sociedad.

En nuestra sociedad del conocimiento, se ha pasado de la anterior Administración de Recursos Humanos a la Gestión Estratégica de los mismos, que presenta como pilares básicos:

.- La planificación *estratégica*, mediante los métodos de previsión, que tienen en cuenta la evolución del escenario externo y el de las propias entidades públicas para anticiparse a las situaciones que nos deparará el futuro y afrontarlas con éxito, en el marco de la cooperación entre todas las Administraciones Públicas. Dicha planificación, está guiada por la perspectiva de la misión de la Administración Pública, que nunca debe perderse, y resalta los valores éticos del servicio público.

.- Es una gestión administrativa *multinivel*, en el que están implicadas todas las Administraciones Públicas, que en virtud de la *transversalidad* a que hacíamos referencia al inicio de la ponencia, precisan estar coordinadas. Por ello, sus políticas de recursos humanos deben tener una misma estructura. En España, el Estatuto del Empleado Público, que tendrá carácter de legislación básica y sobre cuyo borrador se está trabajando, será, a este respecto, un pilar básico.

.- Es una gestión *sistémica* u *holística*, perfectamente estructurada en un sistema integrado por subsistemas y programas plenamente coordinados e interdependientes, que configuran un modelo de integral de gestión pública.

Dichos subsistemas están perfectamente interrelacionados configurando una gestión integral multinivel de los recursos humanos

.- Es una *gestión del conocimiento interno* de la Administración Pública.

En la actualidad, la gestión del conocimiento de las organizaciones resulta de vital importancia. El apoyo imprescindible de las tecnologías de la información y comunicaciones potencia su implementación y desarrollo.

La gestión del conocimiento, en el marco de las técnicas del *knoweldge management*, conlleva la constante investigación, como señala Villoria (2003), sobre qué *competencias* deben poseer los empleados públicos en la actualidad y cuáles deberán poseer en el futuro, en el contexto de cambios acelerados que vive nuestra sociedad.

Conociendo las competencias que debe poseer el empleado público, tendremos la llave para diseñar, por una parte, una eficaz formación, previa al ingreso del empleado en la Administración Pública y, por otra parte, para elaborar los procesos de Capacitación continua y de unos sistemas retributivos más justos, a lo largo de la carrera profesional del personal al

servicio de la Administración Pública.

4.- Gestión por competencias

Los tratadistas establecen que la excelencia en una Organización se alcanza cuando cada puesto de trabajo es ocupado por el empleado que posee y ejerce las competencias óptimas. Se entiende por competencias, en la Administración Pública, (Villoria 2003) el conjunto de conocimientos y actitudes que ejercidos en un puesto de trabajo o actividad profesional, y guiados por los valores democráticos y organizativos recogidos constitucional y legalmente, garantizan la excelencia en el rendimiento.

Por excelencia se entiende no sólo eficacia interna, sino también un impacto positivo sobre la sociedad.

Vemos que el término *competencias* engloba el binomio conocimientos - actitudes.

Los *conocimientos*, engloban el “qué”, “por qué”, “cómo”, “quién” y “para qué”, de datos, teorías, leyes, comportamientos y fenómenos.

Los conocimientos se pueden adquirir fuera o dentro de la propia Administración Pública, siendo deseable que, en cualquier caso, ésta esté siempre presente de alguna u otra forma en el proceso formativo ya sea como parte implicada en la elaboración del material didáctico, ya sea en su supervisión, así como en los diversos aspectos docentes del profesorado, como su selección o coordinación y, en todo caso, en su evaluación.

El segundo componente de las competencias son las *actitudes*, o respuestas de carácter relativamente duradero, dirigidas a una situación u objeto específico, que influyen en nuestra conducta hacia ellos (Lippa, 1994).

Las actitudes se pueden modelar e incluso medir. Se pueden cambiar y potenciar mediante técnicas adecuadas de capacitación.

El conocimiento de las actitudes es de especial trascendencia en la Selección del personal, evitando la incorporación de personas no adecuadas para determinados puestos de trabajo. Así, por ejemplo, para puestos “frontera” o sea los que están relacionados directamente con la atención al ciudadano, las actitudes de empatía, amabilidad y tolerancia son esenciales.

Lo importante, como ya hemos indicado, es que las actitudes pueden adquirirse o potenciarse adecuadamente mediante la capacitación.

El nuevo empleado público debe basar su gestión en unos parámetros que se fundamentan en los siguientes pilares:

- .- Vocación para el servicio público
- .- Compromiso
- .- Cultura de la transversalidad
- .- Espíritu abierto
- .- Habilidades técnicas
- .- Habilidades interpersonales
- .- Habilidades conceptuales
- .- Habilidades de comunicación
- .- Cultura de la participación
- .- Ética pública

Como puede observarse, la base de la capacitación es común para los empleados de cualquiera de las diversas Administraciones Públicas (central, regional, local e institucional). Por ello, entre otras razones, resulta lógico planificar la capacitación de los empleados públicos, como se está haciendo, en base a una cooperación multinivel en la que intervienen las distintas administraciones públicas.

Para ello se han creado comisiones de capacitación que han profundizado en el debate en

los ámbitos de la Selección y de la Capacitación de los empleados públicos, de forma que, tanto la una como la otra se realizan en la actualidad de una forma descentralizada en las diversas Comunidades Autónomas (nivel regional) con las que se ha suscrito la cooperación. De esta forma, el Proceso Selectivo de los Funcionarios de Administración Local, con habilitación de carácter nacional se realiza en cooperación con las Comunidades Autónomas y la Capacitación se descentraliza, en el marco de una cooperación multinivel en el que intervienen administraciones públicas a nivel central, regional, provincial y local, así como la sociedad civil, a través de entidades sin ánimo de lucro y organizaciones sindicales.

En la planificación de la Capacitación se tienen en cuenta las siguientes fases:

En primer lugar, la definición de las diversas competencias de los empleados públicos de una determinada Unidad.

La definición de las competencias puede realizarse mediante expertos y los propios empleados públicos, quienes aportarán su visión y experiencia.

Una vez definidas las competencias (conocimientos + actitudes), las siguientes fases son:

*.- Efectuar un análisis retrospectivo del curriculum académico y profesional que tenía el personal previamente a su adquisición de la condición de empleado público

*.- Realizar un análisis comparativo de la curricula obtenida en el apartado anterior con los requerimientos competenciales de los puestos de trabajo.

Del análisis comparativo se obtendrá una valiosa información sobre la idoneidad o no de la formación académica y profesional requerida para el ingreso en el empleo público, que permitirá corregir, en su caso, los procesos selectivos del personal, que quizás no sean los más adecuados para seleccionar unos empleados públicos idóneos.

*.- Comparar los requerimientos competenciales actuales con su grado de desempeño y establecer la correspondiente evaluación del rendimiento

*.- Establecer una relación entre competencias y recompensas

*.- Establecer, unido al estudio del apartado anterior, un marco relacional “competencias / gestión profesional / formación / carrera profesional”, de forma que quienes superen un cierto nivel competencial puedan “ascender” en su carrera profesional a un nivel más alto dentro de la Administración Pública.

Todas las Administraciones Públicas tienen en común una misma *misión* y *visión* de su ser y de sus funciones. Por ello, la cooperación multinivel resulta imprescindible por sus ventajas, tales como la necesaria coordinación pública, la eficiencia, al presentar una apreciable economía de escala, la gran homogeneidad de las materias docentes y de las actividades formativas, que convenientemente elaboradas y distribuidas pueden llegar a todos los empleados públicos, y conformar una situación en la que cada empleado público ejerza las competencias óptimas, en cuyo caso se alcanzaría la deseada excelencia.

5.- Detección de necesidades de capacitación en la administración pública local

En el apartado anterior hemos visto un proceso lógico de planificación de la Capacitación en la Administración Pública, a través de la secuencia:

*.- Análisis de los puestos de trabajo

*.- Análisis de los requerimientos necesarios para cada puesto de trabajo

*.- Análisis de las competencias que tienen los empleados públicos

*.- Análisis comparativo entre los requerimientos competenciales de los puestos de trabajo y las competencias efectivas de los empleados públicos: Listado de déficits competenciales.

*.- Programación de Planes de Capacitación, partiendo de la tabla de déficits obtenida del anterior análisis y que contemplen la adquisición y/o potenciación de las Competencias de los empleados públicos en su doble vertiente: Conocimientos y Actitudes

*.- Análisis comparativo entre los requerimientos competenciales de los puestos de trabajo y las competencias previas exigidas al empleado público en el momento de su acceso al empleo público: Listado de déficits en la Selección.

*.- Programación de Planes de Mejora de los Procesos Selectivos del personal al servicio de la Administración Pública, para adecuar el perfil del aspirante a las necesidades de la Administración Pública. En la actualidad, en España se tiende a dar una menor importancia a las aportaciones de tipo memorístico del aspirante y valorar más sus capacidades, habilidades y actitud.

El esquema expuesto de detección de necesidades de capacitación, tanto de conocimientos como de actitudes, se apoya en la planificación estratégica de los recursos humanos a través de la correspondiente matriz DAFO (o FODA) de estudio de los factores externos (amenazas y oportunidades) e internos (debilidades y fortalezas) de la Administración Pública.

En la Administración Pública Local encontramos numerosos ejemplos de Análisis de Necesidades de Capacitación. En todos ellos, una característica común es la especial relevancia que se da al factor “ciudadanía”, sin duda alguna, motivado por la cercanía de esta Administración al ciudadano-vecino.

En anteriores y más generales estudios y análisis de las necesidades de capacitación de las Administraciones Públicas, los factores que más se tenían en cuenta eran las “solicitudes de formación del propio empleado público” y las “necesidades de formación que detectaba la propia Administración Pública, como Organización”.

Evidentemente, el conjunto intersección de ambas demandas era muy reducido, ya que apenas coincidían sus contenidos formativos. El conjunto de actividades formativas propuesto por la Administración contenía, en general, materias más técnicas o “duras”, mientras que el conjunto propuesto por el empleado público contenía, en su mayor parte, materias de carácter más general y de aplicación más abierta a la vida cotidiana.

Esos análisis a menudo olvidaban, pese a su gran relevancia, la existencia de un tercer “agente” que tiene que jugar un rol muy importante en el análisis de las necesidades de formación. Este agente es la propia “ciudadanía” o “clientes” de la Administración Pública.

En base a lo expuesto, se han realizado Análisis de Necesidades de Capacitación en la Administración Pública Local, que tienen en cuenta tres pilares básicos:

- .- ¿Qué Formación se precisa, desde la perspectiva de la propia *Administración Pública*?
- .- ¿Qué Formación solicita el propio *empleado público*?
- .- ¿Qué carencias detecta el *ciudadano* en la Administración Pública?

El trinomio “Administración Pública-empleado público-ciudadanía” es básico en la detección de necesidades de capacitación.

Todo ello bajo la perspectiva de acercar la Administración Pública al ciudadano y mejorar la percepción que éstos tienen de los servicios públicos que se les prestan.

Se pretende una más fluida relación de los ciudadanos con su Administración Pública. Que las gestiones que un ciudadano tenga que realizar ante la Administración sean fáciles, sencillas y cómodas.

Cada vez más, las Administraciones Públicas se muestran más transparentes al ciudadano y éste interviene más activamente en muchas de las decisiones públicas que se toman.

Existe una constante e intensa preocupación por la mejora de los sistemas de gestión e información de las Administraciones Públicas, que se esfuerzan en optimizar la calidad de los mismos.

La mejora de la calidad de los servicios públicos abarca un doble campo de actuación:

- .- La propia administración Pública, a través de su constante modernización y mejora interna
- .- La ciudadanía, a la que debe ofrecerse servicios de creciente calidad

La metodología para el Análisis de Necesidades de Capacitación, que contempla el citado

trinomio y que se ha llevado a cabo, la más reciente, a nivel de los Municipios del ámbito de una Comunidad Autónoma, conlleva la creación de un grupo de trabajo, que pilota el proyecto realizando un diagnóstico de la situación real de la Administración Pública estudiada, identificando carencias y disfunciones y aportando propuestas para, en una fase final, elaborar un Plan de Capacitación adecuado a la Entidad, a cada puesto de trabajo, a sus necesidades y carencias y a la prestación de unos servicios públicos de calidad.

El Análisis utiliza fundamentalmente el método de la encuesta, por ser el más adecuado para obtener una información lo más objetiva posible y lo más cercana a la realidad.

El Proyecto puede realizarse en 6 etapas:

1ª Etapa.- Estudio crítico de la gestión de la Administración Pública objeto del análisis, desde la perspectiva de la propia Entidad, su personal y los ciudadanos

2ª Etapa.- Diseño de la encuesta

3ª Etapa.- Diseño de los cuestionarios

4ª Etapa.- Aplicación de los cuestionarios

5ª Etapa.- Análisis de Resultados

6ª Etapa.- Propuesta de Acciones

La primera etapa se puede realizar según la “metodología de los grupos focales”, con los correspondientes moderadores. Los diversos grupos focales deben ser lo suficientemente representativos de los diferentes estamentos.

Por ello sus componentes deben enmarcarse en el caso de los empleados públicos en las diversas categorías profesionales.

En el caso de los ciudadanos, deben figurar los que tengan una mejor información de la Entidad pública o los que estén más en contacto con la misma y las organizaciones que se relacionen con ella y, finalmente los cargos electos, ya individuales o a través de sus asociaciones.

Al finalizar cada sesión de trabajo se levanta la correspondiente acta o informe, que se podrá agrupar según conjuntos de información homogéneos.

La información obtenida servirá de base para la siguiente fase, en la que se diseñará la encuesta a realizar.

La segunda etapa, se realizará, teniendo siempre presente el *objetivo* básico de conocer la problemática general existente, para tomar decisiones para el diseño del Plan de Capacitación, que redunde tanto en una mejora interna de la Entidad, como en la proyección externa de la misma a través de los servicios públicos que presta.

Para ello se prestará especial atención a la selección de la *población* sobre la que se realizará la encuesta, que comprenderá personal, ciudadanos y cargos electos.

Otro elemento de esta fase es la selección de las *variables* a tener en cuenta y que serán las que aporten información sobre aspectos del funcionamiento y calidad de los servicios públicos, percepción de la formación que ofrece la Entidad a sus empleados, percepción por el ciudadano de las carencias de formación del empleado público, atención recibida por el ciudadano.

La tercera etapa, comprende la traducción a los correspondientes cuestionarios de la información proporcionada por los grupos focales, plasmada en la encuesta realizada en la etapa anterior.

El objetivo que se persigue en esta fase es la elaboración de unas preguntas, que deben ser perfectamente estudiadas para que sean claras y precisas y aporten la información clave que se busca.

Debe cuidarse el lenguaje empleado, la estructura de las preguntas y su sencillez.

La cuarta etapa, comprende tanto el diseño del *tipo de muestreo* como la definición del *trabajo de campo* que realizarán personas convenientemente cualificadas.

En el diseño del muestreo debe de considerarse el tipo de Administración Pública. En el caso de la Administración Local, para un Plan de Formación de carácter regional, el muestreo puede ser un muestreo polietápico, que comprenda los Municipios de distintos tramos de población, seguido de un muestreo aleatorio dentro de cada tramo.

Las fuentes de datos se obtendrán de los listados de Municipios; listados de empleados públicos de los Municipios; listados de personal; listados de Organizaciones que más frecuentemente utiliza los servicios públicos; y listados de personal electo.

La quinta etapa engloba la presentación de los resultados, con el apoyo de las correspondientes técnicas estadísticas.

Los resultados se presentan por categorías homogéneas, destacando su número de presentaciones, frecuencias, porcentajes, y determinando qué unidades administrativas son susceptibles de mejora.

Las encuestas y sus diversas variables dimensionales se pueden fundamentar en el modelo E.F.Q.M. (European Foundation for Quality Management), a través del análisis factorial y técnicas asociadas.

La sexta etapa, no necesariamente incluida – strictu sensu – en la estructura del Análisis de Necesidades de Capacitación, contempla la elaboración, a partir de los datos obtenidos en el proceso hasta aquí descrito, del Plan de Capacitación, que comprenderá las demandas de conocimientos y habilidades de la Administración Pública, sus empleados y la ciudadanía.

La realización de los trabajos deberá tener un fuerte respaldo de las altas jerarquías de la Entidad, que deberán apoyar en todo momento el proceso.

Con los medios que las TIC nos brindan, tenemos en la actualidad los instrumentos precisos para ofrecer en el seno de la Administración Pública Local una capacitación de calidad, dirigida a la excelencia de la gestión pública y, desde una perspectiva teleológica, a la satisfacción de las necesidades públicas de la ciudadanía fin último de los Gobiernos y de las Administraciones Públicas.

6.- Cooperación interadministrativa en formación continua

Como hemos resaltado en los apartados anteriores, la Capacitación en el ámbito de las Administraciones Públicas requiere una eficaz cooperación entre todas ellas, por lo que hay que habilitar los instrumentos necesarios para llevarla a cabo.

En diversos países se ha creado un marco para el desarrollo de dicha cooperación. Por poner un ejemplo, del que disponemos una cercana información, vamos a referirnos al caso español.

En España se suscribe con carácter cuatrienal un *“Acuerdo sobre Formación Continua en las Administraciones Públicas (AFCAP)”*.

En 1994 se creó, por Acuerdo del Consejo de Ministros, la Comisión General para la Formación Continua, órgano de naturaleza paritaria, constituido como instancia deliberante, decisoria y de participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas en materia de Formación Continua.

La Comisión General para la Formación Continua está integrada por representantes de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Administraciones Públicas (Dirección General de la Función Pública e Instituto Nacional de Administración Pública) (nivel central); de las Comunidades Autónomas (nivel regional) y de la Administración Local, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que actúa como representante de las Corporaciones Locales y de las Federaciones de Municipios (nivel local), junto con representantes de las Organizaciones Sindicales firmantes de los acuerdos.

La Comisión General para la Formación Continua tiene, entre otras funciones, la organización y dirección del sistema de formación continua, la aprobación definitiva de los planes de formación que aprueban inicialmente las diversas Comisiones de Formación Continua, la aprobación de los planes interadministrativos, así como los planes de formación promovidos por las Organizaciones Sindicales.

También le compete acordar la distribución equilibrada de los fondos entre cada una de las Administraciones Públicas participantes y el conjunto de Organizaciones Sindicales, mediante el Acuerdo de Gestión de Fondos, que se negocia anualmente.

En el seno de la Comisión General para la Formación Continua se constituye la Comisión Permanente, para el conocimiento y resolución de las cuestiones que, por razones de eficacia y agilidad, así lo requieran (velar por Acuerdo de Formación Continua, establecer los criterios a los que habrá de ajustarse el seguimiento y control de los planes de formación, realizar un seguimiento semestral de los acuerdos anuales de gestión, evaluar la información facilitada periódicamente por las entidades promotoras de planes de formación sobre la ejecución de los planes y llevar a cabo el seguimiento y control de los mismos).

Dada la magnitud de los Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas, a su amparo se han creado cauces para facilitar el diálogo entre los diferentes sectores implicados en la formación, tales como:

- El "Foro para la Formación Continua en las administraciones Públicas", que pretende ser un cauce institucionalizado para el encuentro de los diversos agentes presentes en la Formación Continua y las instituciones, nacionales, comunitarias (UE) e internacionales implicadas en la misma.

En el marco del "Foro" se ha puesto de manifiesto la vital necesidad del apoyo de las TIC, como herramientas necesarias para todas las fases: la automatización y agilización de los procesos de gestión de los planes de formación, los servicios de ayuda a través de Internet, la evaluación de necesidades de formación, la gestión e impartición de cursos, el e-learning, la evaluación de resultados, etc.

Asimismo, a través del Portal de Formación Continua de los Empleados Públicos, mediante las TIC, se pueden ofrecer servicios de publicaciones, oferta formativa, foros especializados, noticias de interés, buscadores de formación, etc.

- El "Observatorio para la Calidad de la Formación en las Administraciones Públicas", que como instrumento para el desarrollo de la calidad del sistema de Formación Continua, pretende aunar en una única línea de actuación todas las acciones e iniciativas de impulso y mejora de la calidad del mismo.

El Observatorio se configura como espacio de encuentro, reflexión y debate en el que puedan participar los representantes de los cuatro sectores implicados en el sistema de Formación Continua en las Administraciones Públicas y en el que han cobrado especial relevancia las ponencias técnicas sobre Calidad y Nuevas Tecnologías

En el seno del Observatorio se realizan diversas actividades para el fomento del estudio y la investigación sobre la calidad, la identificación y difusión de buenas prácticas y la formación de directivos y gestores en técnicas y herramientas de gestión de calidad.

El modelo presentado en los anteriores párrafos no pretende ser universal, sino sólo un ejemplo real, indicativo de unas acciones que se han llevado a cabo para la gestión a nivel nacional de la Formación Continua de las diversas Administraciones Públicas, que en el caso de España representa un gran esfuerzo económico; sólo basta considerar que el presupuesto para la Formación Continua en las Administraciones Públicas para el año 2005, supera los 95 millones de euros.

La formación continua se financia con cargo a la cuota por formación profesional por la que cotizan empresarios y trabajadores afiliados al Régimen General de la Seguridad Social.

Las cuotas ascienden a un 0,7% sobre el salario global de cada trabajador. Son recaudadas por la Tesorería General de la Seguridad Social, procediendo el 0,6% de la cotización de los empresarios y el 0,1% restante de la aportación de los trabajadores. De la recaudación total por el 0,7%, un 0,35% se viene destinando a la formación de trabajadores desempleados (formación ocupacional) y el otro 0,35% a la formación de los trabajadores ocupados (formación continua).

En los últimos años se viene adoptando el acuerdo de destinar el 9,75% de lo recaudado por la cotización por formación profesional al personal al servicio de las Administraciones Públicas

Bibliografía

Comisión General para la Formación Continua; INAP; *“Memoria de las actividades de Formación Continua en las Administraciones Públicas”*. Madrid, 2003, 2004

INAP. *“Estudios para la Reforma de la Administración Pública”*. Madrid, 2004

Palomar Olmeda, Alberto; *“Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos”*. Ed. Dykinson. Madrid, 2000.

Villoria Mendieta, Manuel; Del Pino Matute, Eloísa; *“Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”*. 2ª Ed. Madrid, 2001

Reseña biográfica

Apellidos: Borrás Marimón
Nombre: Francisco
Cargo actual: Director del Centro de Estudios Locales y Territoriales
Entidad: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Dirección postal: Calle Atocha, 106. 28012 Madrid
País: España
Teléfono: 00 34 91 273 9227
Fax: 00 34 91 273 9278
E-mail: francisco.borras@inap.map.es
Web: www.inap.map.es