

Fortalecimiento de la Capacidad Interna de Gestión de los Institutos y Escuelas de Administración Pública

José Constantino Nalda *

El panorama en que se inscribe esta ponencia es una concreción de la realidad, de una nación, un gobierno y una institución, que se llaman España, Gobierno Español e INAP. Este último es un organismo autónomo, pero como del gobierno. Es el órgano de selección y formación de funcionarios, de los empleados de la empresa llamada Administración Pública española. En este proceso, el Instituto apoya tanto a la Administración Pública general, como a las administraciones locales.

En la cooperación con las administraciones autonómicas para la selección y formación de su personal, aunque son totalmente competentes y autónomos en ello, se suscriben convenios con sus centros de formación. Además, el INAP cuenta con una comisión sectorial de formación en la que se tratan los temas en que tiene autoridad y reconocimiento por parte de las comunidades autónomas.

El INAP selecciona y forma personal dentro de la carrera administrativa diseñada fundamentalmente siguiendo un modelo de carácter continental, esto es, un modelo francés más que anglosajón. A partir de 1986 y sobre todo, de los años 89-90, se hicieron reflexiones con carácter general en España al respecto y en el INAP se ha intentado modificar algunos tratamientos muy estructurados en cuerpos y aproximarse a una administración más flexible, capaz de tener para cada momento el personal adecuado a las

* Presidente del INAP de España y del CLAD.

necesidades de una administración que no solamente se preocupe de la ley, sino que al mismo tiempo ejecute las políticas. Con base en ambos aspectos se induce a los alumnos, desde el proceso de selección, hasta las actividades de adaptación de los empleados públicos españoles.

El Instituto tenía ya 40 años de vida cuando nos hicimos cargo de su dirección, por entonces, se pensaba incluso en su desaparición. Sin embargo, ahora es posiblemente la institución más reconocida dentro de la organización administrativa y de los procesos de modernización que se están llevando en España. Los funcionarios dicen "si algo se ha hecho en materia de modernización, ha sido en el INAP" y esto es una satisfacción.

La formación nos abrumaba porque teníamos una tormenta de ideas encima, sobre necesidades, previsiones de los derechos ciudadanos, información, intereses de individuos, grupos y organizaciones, libertades, todas las necesarias para constituir lo que Rawls John llama "una sociedad bien organizada". En fin, esa tormenta que a veces se forma aquí sobre la Ciudad de México y luego se derrama en abundantes gotas de agua que son todas estas preguntas que nos hacemos cuando abordamos estos temas.

El pensar en algunas de esas cuestiones, en el qué, por qué y para qué, me hizo reflexionar sobre dónde estábamos situados dentro de un mundo de cambio, en el cual los procesos de formación, educación e información tienen una gran importancia, ya que a través de ellos el individuo participa de esos cambios e incluso, puede acelerarlos o retardarlos.

Al INAP debemos verle siempre en movimiento. Lo mismo que otros centros de empresa, está en el bloque de formación menos reglada -como se dice en España-, distinto al de formación universitaria y de grados, que en el fondo lo que hace es elaborar conductas.

En la actualidad, los medios informativos -sobre todo la televisión- están incidiendo y elaborando conductas, mucho más que los profesores universitarios en nuestras cátedras, por lo que su influencia es muy importante. De manera que éste es el ciclo en el que se produce la evolución de todos aquellos cambios que actúan sobre las sociedades. Donde aparecen las aplicaciones técnicas y las necesidades de esas aplicaciones es fundamental-

mente en el mundo de la empresa, donde está la formación de carácter permanente y ocupacional.

Existe un trabajo de Joan Costa sobre diseño, comunicación y cultura, donde hace referencia a un artículo de título Sociodynamique de la Culture y comenta que algunos de los fenómenos que yo he tratado de describir tenían también su parangón, paralelo y proyección en aquellos otros que estaban preocupados sobre cómo se estaba produciendo la cultura, como sustrato de todas las acciones posteriores que van a realizar los seres humanos. Y cuando nos referimos a cultura, esto es también cultura de la administración, o de IBM, o de Ford, o de Renault. Esas empresas tienen culturas especiales que en otras épocas se inscribían fácilmente en una malla; por su situación, había itinerarios perfectamente claros. Esto ha sido así hasta tiempos muy recientes.

Ahora, el ciudadano recibe múltiples influencias e interacciones. En el lenguaje de la física, esto sería análogo al Movimiento Browniano, es decir, se trata de movimientos aleatorios que se van produciendo sin un orden, sin una malla que permita tener un itinerario definido y determinado. Algunas ideas aquí expuestas están en otra dirección, la de itinerarios variados, influenciados por múltiples interacciones, y el mundo de la información es el que más está actuando en ese sentido. Estas reflexiones, en cierto modo, justificarán por qué hemos hecho determinadas cosas en nuestro Instituto.

De un artículo de Lundberg, el autor analiza un tipo de organización, un modelo que define parámetros con las nuevas tecnologías, las nuevas experiencias de la información, la educación, la formación ocupacional, etc., en función de las velocidades de los cambios sociales. Se parte de lo que podríamos llamar un modelo rígido tradicional, totalmente estable en que los principios de causa-efecto funcionan. Digamos que es fundamentalmente el mundo del Derecho, el mundo jurídico, donde se tienen unos principios y se entiende que, producidas determinadas normas, van a surgir automáticamente determinados efectos.

España es un buen banco para probar estas cosas, debido a la velocidad con que se han ido dando las modificaciones de pasar de un Estado totalmente autocrático, a uno de los Estados democráticos descentralizados -en este momento, posiblemente el más importante del mundo-. La experiencia española ha repre-

sentado una rapidez de cambio muy alta, y eso ha sido uno de los fenómenos de tensión que han ocurrido y siguen ocurriendo en nuestro país.

Hay todavía muchas personas, intelectuales, profesores, etc., que creen continuar en un mundo determinista de estabilidad, lo que no es verdad. En estos momentos, nos inclinamos a creer que estamos en la zona que Lundberg llama "del cambio rápido". Aún no hemos llegado al cambio caótico, tal vez falte mucho o poco, pero como estructura de país, como nación, no hemos llegado. La zona en que estamos nos obliga a tener una organización que sea proactiva, que actúe con anticipación y no de manera reactiva, y esto en los institutos es un tema fundamental.

Cuando se lanzó el primer programa de formación por parte del INAP -con toda la prudencia del mundo- surgió una interrogante: ¿Esto nos obligará a hacer cambios normativos? Sin embargo, pensamos en generar primero una masa crítica de necesidades y cuando la tuviesemos, actuar normativamente.

Actualmente se está produciendo un seminario conjunto entre altos funcionarios de la administración y profesores universitarios que han hecho un trabajo de investigación encargado por el INAP, sobre el nuevo régimen jurídico para los empleados públicos españoles. En él se va a contemplar cómo se fueron produciendo modificaciones parciales, con un rango menor, de decreto o de orden ministerial, sin tener necesidad de hacer cambios legislativos, aprobados por el parlamento.

Sin embargo, llega un momento en que se hace necesario establecer el nuevo marco jurídico que incluya, por ejemplo, al directivo público; que ese funcionario sea de carrera, pero sin estar sometido a convenio de negociación con las centrales sindicales. Hay que cambiar el sistema de selección y todo esto hay que negociarlo.

En el sistema de selección que se tiene en España (la denominada oposición, que viene a ser el equivalente al concurso francés) no se está midiendo si esas personas que entran como altos funcionarios van a ser buenos gestores o gerentes por tener habilidades directivas, de negociación o liderazgo. Lo que se está midiendo es su sacrificio y su buena memoria por haber leído, estudiado y aprendido una serie de textos que el programa les exige.

Sin embargo, consideramos que esa medición no es suficiente. Se requieren otros parámetros, una organización que esté en aprendizaje permanente. Este es un problema superado en España, donde no nos preguntamos si el aprendizaje continuo es un gasto corriente o de inversión: es un gasto fundamental e imprescindible para el buen funcionamiento de la organización, por lo que se entiende como una inversión en capital humano y así lo ven también las centrales sindicales representadas en las Administraciones Públicas.

Existe un convenio a dos años, hasta 1997, en el que se ha previsto un fondo adicional presupuestario coordinado por el INAP, para establecer en los departamentos ministeriales un plan permanente de formación con el consenso de las centrales sindicales. Estamos, pues, en la zona de la estimulación continua del aprendizaje y tenemos que estar en actitud favorable al cambio.

En este momento, en todas las sociedades, sobre todo en las más avanzadas, la sociedad civil no es única, pues los individuos pertenecen a un partido político, una asociación de vecinos, un sindicato, es decir, participan en múltiples acciones, públicas, políticas, en organizaciones no gubernamentales, pero cada una tiene intereses muy variados y a veces contradictorios. Este tipo de sociedad está abierta a todo tipo de influencias.

Actualmente no hay sociedad, por muy pobre que sea, que no tenga un aparato de radio o televisión a través de los cuales están en contacto con todo el mundo y les están llegando todas las influencias, incluso las que se están produciendo aquí. Mediante un pequeño flash, un colectivo de ciudadanos se comunica con otro y toma conciencia de diversos problemas y necesidades.

Sin embargo, existe un núcleo de poca interacción, los grupos de mayores necesidades, que por condiciones culturales, educativas, de bienestar y riqueza o de solidaridad, no pueden participar en el conjunto de la sociedad. En un modelo dinámico, cuando este grupo crece, se colapsa el dinamismo, lo cual es muy grave porque conlleva tensiones, conflictos, etc. El mejor dinamismo existe cuando este núcleo se va reduciendo y son muchos más los que participan en el conjunto de la dinámica.

La sociedad de este tipo indica que deberíamos estar fomentando valores que facilite determinadas actitudes. Existe un tipología del cambio que señala el paso de lo mítico a lo unitario, lo que sería

un aspecto carismático-profético; de lo unitario a lo sensorial, como el tecnócrata, que es un experto, pero autoritario; de lo sensorial a lo social, a un ser más participativo e integrador; y el mítico-social, que es el líder seductor y facilitador de cosas.

Dentro del juego que se da en ese esquema de sociedad abierta, quienes trabajamos en centros formativos debemos potenciar la admisión de interacciones, la disposición de experimentar observando cómo se agrupan las cosas en el participativo social, favoreciendo actitudes abiertas y valores de tolerancia. Esto es, el tipo social, el que conoce la realidad y busca al mismo tiempo mecanismos de integración.

Por otra parte, la introducción de importantes tecnologías ha provocado una reducción en la clasificación de los funcionarios públicos. Antes se contaba con el administrativo y el auxiliar, el primero escribía a máquina o a mano, el segundo ordenaba los papeles y montaba los legajos. Ahora, cuando llega algo al registro se teclea, se distribuye y se archiva, es decir, se hace todo.

En la administración española se ha producido por consenso mayoritario el cambio de la estructura tradicional a una nueva clasificación en la que se está repartiendo la pirámide jerarquizada. En este momento se está proponiendo establecer cinco grupos: el grupo E y D serían de los estudios primarios; el grupo C son los de bachilleres; el grupo B diplomados universitarios, diplomatura de tres años y carreras universitarias; y el grupo A licenciados y doctores, con 5 años o más de carrera universitaria. Los empleos del grupo E prácticamente han desaparecido y los del D y C se han entremezclado, la idea que se tiene es hacer un solo cuerpo de ambos en la próxima modificación legislativa.

El acuerdo con las centrales sindicales ha consolidado lo anterior, ya que hemos pactado con ellos un sistema de información continua para facilitar la promoción interna a lo largo de toda una escala, aunque no se tenga la titulación académica universitaria que antes se preveía, siempre y cuando se tenga la experiencia y algunos cursos que den posibilidades para optar a los diversos puestos, coordinados por el INAP u homologados por él, ya que evidentemente no podemos llegar a todos, pero somos los garantes de esto.

Siguiendo esta línea, pensamos que esta movilidad será mayor y en un futuro, el paso de una situación de doble simetría a otra de rotación será relativamente fácil. Esto es un hecho en muchas empresas, obligadas así a contar con un sistema de formación permanente, de adaptación, de comunicación de habilidades y capacidades.

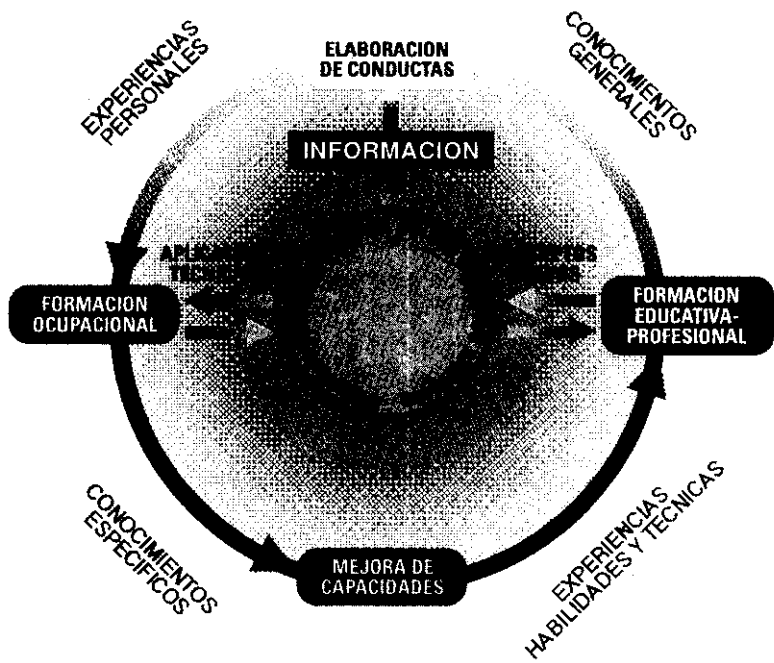
En síntesis, estamos pasando de un sistema de itinerarios mono-ocupacionales (de empleos tradicionales) a otro de itinerarios múltiples (de empleables) con posibilidades y en disposición de participar en estructuras poli-ocupacionales.

	TECNOLOGIA DE PRODUCCION SOCIAL	TECNOLOGIA DE PRODUCCION INDUSTRIAL	TECNOLOGIA DE PRODUCCION COMERCIAL	TECNOLOGIA DE PRODUCCION DE SERVICIOS	TECNOLOGIA DE PRODUCCION DE SERVICIOS DE ALTA CALIDAD
RELATIVA ESTABILIDAD	AJUSTES INTERNOS	EFICACIA	SEMI-AUTÓNOMO & MÁQUINAS	BUROCRÁTICA	SISTEMAS DE CONTROL Y PLANIFICACIÓN CENTRALIZADOS
CAMBIO GRADUAL	ADAPTACIÓN DE DEMANDAS EXTERNAS	EFFECTIVIDAD	FORMA UN SISTEMA ORGÁNICO	MATRICIAL O AD HOC	GESTIÓN ESTRATÉGICA
CAMBIO RÁPIDO	PRO-ACTIVA ANTICIPACIÓN	APRENDIZAJE PERMANENTE	DISPERSA O DE DEBERE ACOMPLIMIENTO	DESCENTRALIZADA A FEDERATIVA	ESTIMULANTE DEL APRENDIZAJE PARA ADAPTAR CAMBIO
CAMBIO "CAUTIVO"	REESTRUCTURACIÓN CONTINUA	CONVERSIÓN, REORGANIZACIÓN, REESTRUCTURACIÓN CONTINUA, ORGANIZACIÓN	NO ESTABLE	CULTURA HOLÍSTICA, PARTICIPATIVA	REDUCCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INSUFICIENTE CON LOS CAMBIOS

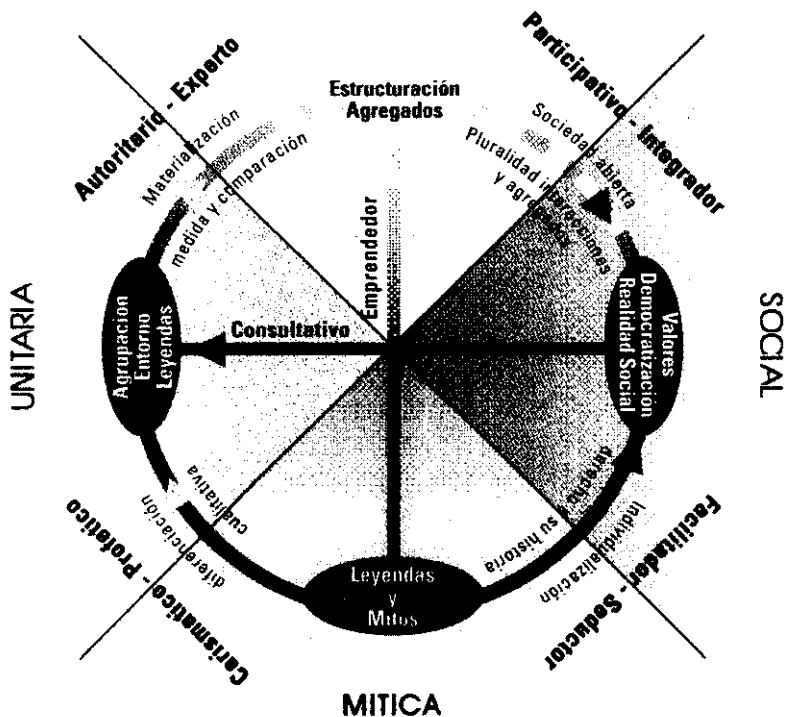
DETERMINISMO

 INDETERMINISMO

RELACION ENTRE VELOCIDAD DE CAMBIOS Y MODELOS DE ORGANIZACION
 (según el trabajo de Craig C. Lundberg en Int. Jour. Of. Pub. Adm. 17 (1994) 659)



SENSORIAL



TENDENCIA EVOLUTIVA DE LA ESTRUCTURA DE EMPLEOS

