

**MODERNIZACIÓN Y CAMBIO  
EN LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**La misión del INAP**

**DOCUMENTO MARCO  
DEL  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**DOCUMENTOS  
INAP**

**MODERNIZACIÓN Y CAMBIO  
EN LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**La misión del INAP**

**DOCUMENTO MARCO  
DEL  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**DOCUMENTOS INAP**

**Nº 2**

**Septiembre, 1995**

**Edita:**

**Ministerio para las Administraciones Públicas**

**Instituto Nacional de Administración Pública**

**NIPO: 329-95-007-2**

# SUMARIO

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PRESENTACIÓN</b>                                                                                | <b>5</b>  |
| <b>1. SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN</b>                                                                | <b>7</b>  |
| 1.1 UNA SOCIEDAD EN CAMBIO                                                                         | 7         |
| 1.2 NUEVOS RETOS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS                                                | 7         |
| 1.3 LA MODERNIZACIÓN DE ESPAÑA                                                                     | 9         |
| 1.4 HACIA UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN                                                        | 11        |
| <b>2. LOS RECURSOS HUMANOS, FACTOR ESTRATÉGICO EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN</b>                  | <b>12</b> |
| 2.1 LAS PERSONAS SON LA ORGANIZACIÓN                                                               | 12        |
| 2.2 LA GESTIÓN DE PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS                                        | 12        |
| 2.3 ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS                                        | 13        |
| <b>3. LA MISIÓN DEL INAP</b>                                                                       | <b>16</b> |
| 3.1 INTRODUCCIÓN                                                                                   | 16        |
| 3.2 DEFINIENDO LA MISIÓN                                                                           | 16        |
| 3.3 RETOS Y OBJETIVOS PARA EL PERÍODO 1995–1996.                                                   | 17        |
| <i>A) Colaborar activamente con las políticas de modernización.</i>                                | <i>17</i> |
| <i>B) Potenciar el INAP como foro de debate y comunicación</i>                                     | <i>18</i> |
| <i>C) Promover la formación y el desarrollo profesional de los empleados públicos</i>              | <i>20</i> |
| <i>D) Consolidar la Cooperación con las Comunidades Autónomas y la Administración Local</i>        | <i>21</i> |
| <i>E) Impulsar la Cooperación Internacional</i>                                                    | <i>22</i> |
| <i>F) Desarrollar la colaboración institucional con Universidades y otros centros de formación</i> | <i>24</i> |
| <i>G) Promover un modelo gerencial en el INAP</i>                                                  | <i>25</i> |
| 3.4 UN ESTILO DE ACTUACIÓN                                                                         | 26        |



## **PRESENTACION**

La modernización de las administraciones públicas es, hoy, al mismo tiempo un reto y una exigencia. Un reto porque, en la actualidad, el sector público es un factor clave para el dinamismo económico y la cohesión social de una sociedad. La eficacia pública, en sus diversas funciones y niveles de acción, es un componente explicativo de la mayor o menor competitividad de un país y, por ello, la modernización de nuestras administraciones es una clara exigencia.

Es también una exigencia porque las sociedades europeas, y la española en particular, han cambiado profundamente en los últimos años. Los cambios que se han realizado en España –recuperación de la democracia, consolidación de un Estado Social y Democrático de Derecho, vertebración del estado de las Autonomías, entrada en la Unión Europea, entre los más significativos– han ido paralelos a los cambios de formas de vida y de organización social. La sociedad española es, hoy, una comunidad de ciudadanos y ciudadanas responsables y con un elevado nivel de exigencia. Una exigencia que se traduce en una demanda de una administración pública que asegure el bienestar y provea servicios de calidad, que sea abierta y receptiva a la vez que equilibrada y austera.

Las administraciones públicas han sido uno de los factores que han posibilitado la modernización de nuestro país y han protagonizado ellas mismas procesos de modernización en la propia relación con los ciudadanos. La calidad y extensión de los servicios, la atención y la información al ciudadano, el establecimiento de nuevas formas de gestión y de participación son algunos de esos cambios. Y, sin embargo, tenemos el convencimiento que hay mucho por hacer todavía y que el proceso de cambio y adaptación del sector público a las nuevas exigencias ha de ser un proceso continuado y constante. Se trata, sin duda, de un compromiso permanente con la sociedad.

En este contexto de esfuerzo por la modernización que realiza el conjunto de las administraciones públicas, sus empleados y directivos, el Instituto Nacional de Administración Pública elaboró el documento que ahora presentamos. El INAP ha contribuido, desde su creación, a una mejor capacitación, selección y formación de los recursos humanos y ha impulsado iniciativas importantes en el terreno de la investigación, la documentación, la labor editorial o la cooperación en el ámbito de la administración pública.

***"Modernización y cambio en las Administraciones públicas. La misión del INAP"*** es un documento con el que se pretende fijar la misión del Instituto teniendo en cuenta esos nuevos retos y exigencias sociales a los que nos referíamos, en un marco que favorezca el debate y la reflexión. Se trata, en definitiva, de ser un instrumento dinamizador de las políticas de modernización del sector público centrándonos en la formación y el desarrollo de los recursos humanos. Unos recursos humanos que son el factor clave de cambio y los protagonistas de los logros conseguidos y de los esfuerzos que se deberán seguir realizando. No puede haber modernización de nuestras administraciones sin la participación de las personas que trabajan en ellas.

Por ello y porque esa es nuestra misión, el documento se centra especialmente en los recursos humanos. En un marco general del nuevo modelo de administración que hemos de construir, se apuesta por el paso de la administración de personal a la gestión de los recursos humanos. Las estrategias básicas que han de dotar de contenido esa gestión son la motivación, el compromiso de los empleados, la comunicación interna y la participación, la desconcentración de la gestión de personal y la formación y el desarrollo profesional. Finalmente, el documento detalla los que son principales retos y objetivos del Instituto para el presente y el futuro inmediato, así como los criterios de actuación, en cada una de las áreas de actividad.

Hemos considerado que era positivo y útil ofrecer públicamente el conocimiento de un documento que fija, pues, los objetivos de un organismo como el INAP. Precisamente para favorecer la comunicación y el debate con otras administraciones y con los agentes sociales, pero también con los profesionales y expertos que acepten nuestra invitación. Es una muestra también de la voluntad de cooperación y de coordinación que nos anima.

Por último, quiero agradecer a los profesionales del INAP, a los miembros del Consejo Rector del INAP, a los expertos y a todas las personas que han participado, con sus lecturas críticas y sus sugerencias, a la elaboración de este documento.

**Manuel Blasco Legaz**  
Director del INAP

Septiembre de 1995

# **1. SOCIEDAD Y ADMINISTRACION**

## **1.1 Una sociedad en cambio**

La sociedad española ha cambiado profundamente en los últimos veinte años. Como otras sociedades occidentales, ha vivido transformaciones que han modificado substancialmente la vida colectiva. No se trata sólo del impacto de las nuevas tecnologías, los cambios en la producción y en la economía, la internacionalización y la apertura al exterior, sino del cambio también en las formas de vida y de organización social.

En estas décadas, la mejora de los niveles de instrucción y de educación, los cambios en las estructuras familiares, la incorporación de la mujer en condiciones de creciente igualdad al mercado de trabajo, la mejora de los servicios y de la calidad de vida, el fortalecimiento del tejido social y asociativo son algunos de los factores que han transformado nuestra sociedad. En España, además, la recuperación de la democracia, el progresivo reconocimiento de derechos políticos y sociales y la incorporación a la Unión Europea se han producido en un breve espacio de tiempo que ha hecho estos cambios todavía más acelerados.

Nuestra sociedad es más madura y responsable. La sociedad española es hoy una comunidad de ciudadanos y ciudadanas responsables y con un elevado nivel de exigencia. Ciudadanos que ejercen la soberanía y su capacidad de decisión en múltiples niveles. Ciudadanos que son a la vez, también, contribuyentes, propietarios y usuarios de los servicios públicos. Ciudadanos que quieren una administración pública a su servicio, que trabaje mejor y al menor coste posible.

## **1.2 Nuevos retos para las administraciones públicas**

Al mismo tiempo, en las últimas décadas, los gobiernos occidentales y las administraciones han tenido que hacer frente a difíciles retos, derivados de nuevas circunstancias de carácter económico, político y social. Las administraciones ya no trabajan en un entorno estable, en el cual se conocían o se creían conocer las respuestas adecuadas.

Las innovaciones tecnológicas y los grandes avances científicos contrastan con un elevado aumento de las tasas de desocupación en casi todos los países de nuestro entorno. Los cambios demográficos, con bajas tasas de natalidad y un progresivo envejecimiento, generan nuevas demandas sociales. El desarrollo acumulativo basado en un consumo ilimitado entra en contradicción con la protección del medio ambiente y con la conciencia cierta que los recursos naturales son finitos. En definitiva nuevos problemas que requieren nuevas actitudes de la sociedad y de las instituciones.

Es en este contexto en el que hablamos de un entorno de incertidumbre para los poderes públicos. Además, algunos factores inciden directamente sobre nuestras administraciones, sus funciones y su capacidad de intervención.

En primer lugar, las sucesivas crisis económicas han puesto de relieve la imposibilidad de mantener un crecimiento progresivo del sector público. Se ha constatado la inviabilidad del recurso continuado al endeudamiento, y el aumento de la presión fiscal tiene unos límites. Las administraciones han de actuar, por tanto, en un contexto de austeridad presupuestaria.

En segundo lugar, los propios ámbitos de actuación pública están cambiando. El proceso de internacionalización e interdependencia conllevan la creación de estructuras supranacionales que cada vez juegan un papel más activo. Y al mismo tiempo, se produce una tendencia a la descentralización, territorial y sectorial, más acorde con las características de nuestro tiempo. Ambas tendencias, sólo aparentemente contradictorias, obligan a una redefinición del papel de las estructuras centrales, derivado del reparto de funciones entre el Estado, los organismos internacionales y los entes territoriales.

En tercer lugar, la propia sociedad pone en cuestión la actividad de la administración pública, sus roles y sus lógicas de actuación. Paralelamente al aumento de demandas de nuevas prestaciones y de mayor calidad, crece una tendencia a limitar la intervención del Estado. La presencia activa de los agentes sociales hace cada día más permeables las fronteras entre lo público y lo privado. El apoyo y la sinergia de los diferentes sectores económicos y sociales es cada día más necesario para desarrollar políticas públicas eficaces. La legitimidad de la acción pública depende cada día más de su eficacia.

Al mismo tiempo es evidente, como mínimo en nuestro entorno, que el modelo de sociedad europea, que se caracteriza entre otros elementos por la existencia de servicios públicos de calidad y por altos niveles de protección social, goza de un gran apoyo y consenso entre la población, que no quiere ver limitados sus derechos sociales. La función del Estado está sujeta a diversas perspectivas ideológicas y políticas y la polémica entorno al mantenimiento o al nivel estándar de estado de Bienestar ha puesto de manifiesto importantes diferencias. Desde el compromiso con el papel del Estado como garante de niveles mínimos de calidad de

vida, como agente redistribuidor y como mecanismo de solidaridad, el reto es más ambicioso que desde una perspectiva liberal: se trata de mantener niveles de cobertura y prestaciones sociales, de consolidar un Estado Social y de Derecho, al tiempo que se combate el déficit público y se evita el recurso al endeudamiento y a una mayor presión fiscal.

Todos estos factores, externos e internos, han obligado a los países occidentales a impulsar iniciativas para la transformación de sus sistemas de administración pública. El reto es de una complejidad evidente: se trata de adecuar nuestras administraciones a una nueva situación que se caracteriza por la incertidumbre del futuro, la diversificación de las demandas y la existencia de menores recursos económicos. Articular una respuesta positiva a estas nuevas características y demostrar la eficacia de las administraciones públicas, su capacidad de renovación y de modernización, puede ser una de las grandes transformaciones de nuestro tiempo. En caso contrario, los resultados pueden tener graves repercusiones en el futuro.

Las grandes líneas de reforma que han caracterizado este impulso renovador en los países occidentales pueden agruparse entorno a cinco grandes ejes:

1. Rediseño de estructuras organizativas, divisionalización y revisión de sistemas de control para mejorar la responsabilización de los gestores.
2. Transformación de culturas burocráticas, introduciendo valores de gestión y de responsabilidad.
3. Racionalización de plantillas, flexibilización de los sistemas de función pública, diseño de políticas de recursos humanos y transferencia de

responsabilidades a los directivos de línea, impulso a la formación y desarrollo de los empleados públicos.

4. Flexibilización de las formas de gestión: contratación externa de servicios públicos, acuerdos para la gestión por organizaciones no gubernamentales, simulación de condiciones de mercado en y entre los organismos públicos.
5. Receptividad de la administración y apertura a la sociedad; orientación de los servicios públicos al ciudadano-cliente, introduciendo técnicas de marketing y de calidad total; participación de los usuarios en el diseño de los servicios.

### **1.3 La modernización de España**

España se ha modernizado profundamente a través de un proceso rápido e intenso a lo largo de las últimas décadas. La sociedad y la administración han sido capaces de impulsar una difícil etapa de normalización política, económica y social que ha sido calificada de modélica.

La administración pública en España, el conjunto de las administraciones –central, autonómicas y locales– ha sido uno de los motores de estas transformaciones. La adecuación a los principios del Estado social y democrático de Derecho, la institucionalización de un nuevo modelo territorial de administración pública de acuerdo con los principios de descentralización, la construcción de una red de protección social equiparable a los estados europeos del bienestar, y la incorporación la Unión Europea son algunos hitos en estos años. En este período se registra un fuerte crecimiento del gasto público: del 25% del PIB en 1975 al 47,4% en 1994. Esta expansión del gasto, basada en la

normalización de la presión fiscal y en el endeudamiento, ha permitido universalizar los servicios básicos de bienestar y cubrir importantes déficits históricos en materia de infraestructuras.

Las administraciones públicas son, hoy, un factor clave para el dinamismo económico y social. La internacionalización de la economía obliga también a mejorar la competitividad de nuestras administraciones. Unas políticas públicas ineficaces, una regulación ineficiente de los sectores productivos, el mal funcionamiento de los servicios o un nivel inadecuado de infraestructuras pueden representar graves frenos para el desarrollo de nuestro país, generándose importantes costes derivados de la "no-modernización" de la acción pública. Por ello, al tiempo que el sector privado mejora su competitividad, las administraciones públicas han de realizar un esfuerzo paralelo de modernización y de competitividad.

Además, la exigencia de modernizar nuestra administración es más evidente y más urgente, por cuanto en nuestra historia han sido pocas las excepciones que hayan permitido renovar en profundidad los aparatos del Estado.

A lo largo de los años 80 y 90 se han desarrollado multitud de iniciativas de mejora, tanto en la Administración del Estado como en las CCAA y en las administraciones locales. En 1989 el Ministerio para las Administraciones Públicas elaboró el documento "Reflexiones para la Modernización de las Administraciones" y posteriormente se concretó un "Plan para la modernización de la Administración General del Estado". Ambas iniciativas han supuesto un impulso y apoyo político para favorecer acciones concretas que se están realizando a diversos niveles, en la cultura organizativa,

en los recursos humanos, en la gestión eficaz de los recursos económicos y materiales y en la mejora de los servicios a los ciudadanos.

Aunque las reformas no han llegado a generalizarse y quedan muchas veces demasiado dispersas, se han conseguido resultados positivos evidentes. Precisamente, es necesario dar mayor realce a las experiencias positivas, al intercambio y la difusión de acciones innovadoras, para conjurar el fatalismo y el peso de la inercia.

La reforma de nuestra administración, con importantes impulsos en estos últimos años, tiene retos específicos y pendientes. En su resolución se ha de producir el proceso de modernización que nos exige este momento histórico.

En primer lugar, es necesario seguir profundizando, en el ámbito administrativo, en la transición de un estado centralista a un modelo descentralizado, que ha traído consigo una significativa desconcentración del poder político, de la acción gubernamental y del gasto público. El peso del Estado central en el conjunto del gasto público, ha disminuido entre 1980 y 1991 del 90% al 66%, mientras las CCAA han alcanzado el 21% y las administraciones locales el 13%. El desarrollo de las transferencias, la progresiva clarificación del marco competencial y el rol creciente que juegan las CCAA y las corporaciones locales va reduciendo –en bastantes ámbitos– los servicios directos a prestar por la Administración del Estado. Esto genera una necesidad de reconversión cuantitativa y de redefinición del rol a jugar. En muchos sectores, el papel de la Administración del Estado deberá apuntar, cada vez más, hacia la planificación general, la coordinación, la cooperación y el asesoramiento y apoyo a las demás administraciones.

En segundo lugar, continuar el proceso de integración europea. Los desafíos fundamentales en este ámbito son los derivados del Plan de Convergencia. Nuestro país, con sus administraciones al frente, debe esforzarse para cumplir los requerimientos para el acceso a la Unión Económica y Monetaria, y entre ellos el de la reducción del déficit público. Pero además, compartimos el compromiso con el resto de países de defender el modelo de desarrollo europeo, que combina el crecimiento económico con el progreso social. Construir también la dimensión social europea, en un contexto de globalización de la economía, es un reto formidable para las administraciones europeas: mantener un alto nivel de prestaciones, defender la cohesión social y la solidaridad interterritorial, y promover el desarrollo económico en condiciones de competitividad. Un reto para nuestras administraciones, que sólo se resolverá positivamente con actuaciones rigurosas, austeras, eficaces e innovadoras, en las cuales los recursos humanos son un factor fundamental.

Finalmente, los procesos de modernización, en nuestro país como en nuestro entorno, han de hacer frente a una progresiva pérdida de credibilidad y desprestigio de algunas instituciones. La legitimidad y el consenso social en torno a nuestras administraciones dependerá cada día más de la eficacia en la resolución de los problemas que tenemos planteados. Eficacia en el combate contra el paro, en la reducción del fraude, en la prestación de servicios de calidad, en la tangibilidad de los recursos y bienes producidos. En los resultados, en definitiva.

## **1.4 Hacia un nuevo modelo de Administración**

Los cambios que se están produciendo en las últimas décadas y los nuevos desafíos que se apuntan en el horizonte inmediato reclaman, como se ha dicho, una puesta al día, una renovación en profundidad de nuestras administraciones. La modernización de la administración pública pasa, en estos momentos, por un nuevo modelo que hemos de saber construir. Básicamente, construir una administración que está al servicio de la sociedad. Que tiene confianza en los ciudadanos y que merece la confianza de éstos:

- **Una administración que asegura la convivencia y el bienestar.** Una administración que ejerce la responsabilidad pública en aquellas materias y funciones que aseguren un alto nivel de convivencia, una mejora de las condiciones de vida de la población y que garantiza el bienestar social. Una administración que media ante los intereses en conflicto, buscando una solución positiva para todos, promoviendo la estabilidad, la convivencia y la cohesión social.
- **Una Administración que asegura bienes y servicios públicos de calidad.** Esto es, una administración que asegura las infraestructuras y los servicios públicos necesarios para la mejora de la calidad de vida, bajo la fórmula mas eficaz y mas eficiente. Que utiliza formas plurales de provisión de los servicios, en función de las características de cada servicio, de sus destinatarios y del tejido social involucrado. Una Administración que se esfuerza por entender mejor las necesidades de los ciudadanos y de las empresas, prestando servicios de calidad y valor añadido. Que evalúa sus políticas,

detectando y corrigiendo las ineffectas o los efectos no deseados.

- **Una Administración receptiva, orientada al ciudadano.** El ciudadano, como receptor de servicios públicos, pasa a percibirse cada vez más, como cliente. Y como tales clientes desean ser tratados los ciudadanos, las empresas y las organizaciones y grupos sociales. Una administración, por tanto, diseñada desde el punto de vista del ciudadano: accesible, comprensible y transparente, con una actitud abierta y constructiva, que escucha y que responde a los problemas del ciudadano.
- **Una administración equilibrada y austera.** Una administración que, ante nuevas necesidades sociales no crece en forma inercial sino que discute prioridades y evalúa costes y beneficios. Que trabaja por los mejores servicios al menor coste posible. Que sabe, en definitiva, que los recursos son limitados y que como tales han de ser gestionados. Una administración que ha de actuar, pues, con flexibilidad en la creación y gestión de los servicios.
- **Una administración abierta.** Una administración que actúa respetando y alentando el pluralismo social. Que sabe que no es autosuficiente y que reconoce que los intereses colectivos ya no son patrimonio exclusivo del Estado. Una administración permeable, con capacidad de interlocución, que genera consenso en torno a objetivos comunes y lidera el camino hacia su consecución. Como resultado, esta administración centra su acción en crear las condiciones que hacen posible la gobernabilidad en un Estado de Derecho y en el respeto a las leyes y normas. Que promueve, en definitiva, la justicia, la solidaridad y la cohesión social.

## **2. LOS RECURSOS HUMANOS, FACTOR ESTRATÉGICO EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN**

La modernización y el cambio de nuestras administraciones públicas depende, como se ha dicho, de muchos factores: la voluntad política, los avances tecnológicos, la presión social. Pero sin duda, como en todos los procesos de cambio, los recursos humanos son el factor estratégico principal. Directivos, profesionales y empleados públicos en su conjunto son los únicos que pueden hacer real este cambio. Son los protagonistas del cambio. Por ello, en este capítulo se analizan algunas de las características y de las estrategias para mejorar y optimizar la gestión de los recursos humanos. Es en el marco de estas políticas en que se ha de entender el papel y la misión del INAP.

### **2.1 Las personas son la organización**

El personal determina el rendimiento de cualquier organización. En este sentido decimos que las personas no son uno de los elementos que integran la organización, sino que las personas son la organización. La gestión de recursos humanos considera pues al personal un activo potencial y advierte del riesgo de infravalorar el valor de los empleados. Se ha constatado que las organizaciones que adolecen de una cultura común y están compuestas por personas no implicadas en su proyecto organizativo se caracterizan por su ineficacia y por la insatisfacción de sus miembros.

La eficacia y la mayor productividad de cualquier organización se fundamenta en las capacidades y en las actitudes de los empleados. Los factores de innovación tecnológica, el diseño de productos o la

simplificación de procesos pueden aportar grandes ayudas pero, principalmente, serán las inversiones en formación, la mejora de las condiciones de trabajo y la adaptación de las estructuras organizativas las que van a hacer posible los cambios que se requieren.

Es necesario evolucionar hacia una cultura más orientada a la consecución de resultados y a los empleados de la organización. Las organizaciones, para dotarse de mayor agilidad y gracias al avance de los sistemas de información, viven una tendencia al aplanamiento de sus organigramas, es decir, a la reducción de niveles jerárquicos y de mandos intermedios. Todo ello redundará en un recorte de las oportunidades de promoción a través de la ocupación de puestos. Este proceso se verá reforzado en el sector público por una reducción o, como mínimo, un crecimiento más lento del volumen de órganos de la administración. Por otro lado, estas organizaciones planas configuran unos entornos cada vez más democráticos, más pluralistas y más participativos, que no admiten estilos tradicionales de dirección, basados en principios, hábitos y actitudes autoritarias o paternalistas.

Al mismo tiempo, se están produciendo cambios en relación a la concepción y al valor del trabajo. Las mejoras en la preparación, los niveles de instrucción y calificación, conviven con unas altas tasas de paro. El mercado de trabajo, con una mayor movilidad, con nuevas formas de contratación, se está transformando de forma evidente.

### **2.2 La gestión de personal en las administraciones públicas**

En un análisis crítico muchas serían las insuficiencias que podrían observarse en la gestión de los recursos humanos del sector público. Por sus especiales características, por su magnitud, por la diversidad de funciones y

por su reglamentación específica, por su heterogeneidad en definitiva, las contradicciones y las insuficiencias son evidentes.

La desmotivación en el trabajo, el desconocimiento de los propios recursos humanos, la insatisfacción con los sistemas de selección y reclutamiento, las insuficiencias en materia de formación, las dificultades para estimular e incentivar la productividad, la inexistencia aparente de responsabilidades.... Estas y otras características se atribuyen, de forma genérica, a la gestión del personal público. Como todas las generalizaciones, perviven los tópicos y se refuerzan los prejuicios, confluyendo críticas y valoraciones peyorativas sobre los funcionarios y empleados públicos, sobre las instituciones públicas en su conjunto.

La realidad es, en este sentido, muy compleja. Por un lado, es necesario constatar los cambios positivos que se han producido en nuestra administración, el cambio de actitud en general, y la dedicación, ilusión y profesionalidad con que muchos empleados públicos y directivos desempeñan la función pública. Por otra parte, es innegable que no ha existido una verdadera gestión de recursos humanos, sino una mera administración del personal.

Una administración de personal que se ha basado en mecanismos de control sobre los empleados, a través principalmente de reglas y procedimientos, supervisión directa y líneas de autoridad jerárquica. La cultura organizativa tradicional no ha favorecido la innovación, la confianza y el diálogo. Tampoco ha permitido, paradójicamente, una gestión real de los recursos humanos, un control sobre sus costes: la centralización rígida y normativa de la administración de personal ha impedido a los directivos realizar una verdadera política de recursos humanos.

## **2.3 Algunas estrategias para la gestión de recursos humanos**

La optimización de nuestros recursos humanos, la motivación y el mejor aprovechamiento son, en gran medida, responsabilidad de la organización. No existe, más que en el tópico y en casos aislados, empleados públicos que no quieran desarrollar su trabajo con profesionalidad y con la sensación de utilidad social. Para ello es necesario desarrollar una auténtica gestión integral de los recursos humanos. Para analizar y reflexionar sobre las principales estrategias que han de configurar esa gestión dedicamos este apartado.

### **Motivar a las personas**

El trabajo puede y debe producir, al mismo tiempo, satisfacción en el empleado y eficacia organizativa. Muchos estudios demuestran que la motivación real, permanente, no se encuentra en los estímulos externos, sino en los contenidos del propio trabajo. Son la responsabilidad, la autonomía, la creatividad y los retos que derivan de la tarea, así como el apoyo y el estilo de dirección del superior, el reconocimiento de la organización y las relaciones interpersonales los elementos que satisfacen o no a cada empleado. En este sentido el papel de los directivos es clave. La manera en que estos dirigen a sus colaboradores, las expectativas que transmiten, la información que canalizan, la confianza que generan, la participación que promueven o la responsabilidad que delegan, tienen más impacto en la relación empleado-organización que cualquier política de recursos humanos. Pero esto implica, por una parte, escuchar las opiniones, los deseos y las necesidades de los funcionarios y, por otra, mejorar los estilos de dirección, ensayar nuevos sistemas de trabajo y construir marcos para el diálogo y la negociación.

## **Lograr el compromiso de los empleados**

El compromiso de los trabajadores y trabajadoras, de los empleados y directivos, es un factor clave para cualquier organización. Pero reviste mayor importancia en la Función Pública, donde el ejercicio de la profesión, el desempeño de un trabajo, va encaminado al bien común y donde la empresa es propiedad de todos los ciudadanos.

Ese compromiso sólo puede construirse a través de un proceso, que se apoya sobre la confianza mutua entre la dirección y los trabajadores. La filosofía que subyace es tremendamente simple: se trata de dar a las personas responsabilidades amplias, animarlas a contribuir y ayudarlas a obtener satisfacciones. Se trata de facilitar la formación, el desarrollo y la autoestima profesional. Las organizaciones donde se da este compromiso se caracterizan por sus altos niveles de descentralización, autonomía y delegación. Son tareas de sus directivos establecer objetivos, transmitir información y resolver los problemas de sus colaboradores. Hay pocas normas y el control se ejerce a través de valores compartidos por todos. El trabajo se organiza de forma contingente, en el marco de equipos de trabajo que asumen tareas más amplias y flexibles, con autonomía y responsabilidades de grupo. Y donde el sistema retributivo tiende a basarse en los resultados y el trabajo individual y colectivo.

## **Desarrollar la comunicación interna y la participación**

Apostar por las personas implica invertir en comunicación: mejorar la transparencia, distribuir información a todos los niveles, establecer nuevos canales para garantizar flujos de información dinámicos. Implica también imaginar sistemas que garanticen una comunicación ascendente adecuada: practicar una política de puertas abiertas, generalizar las

consultas, crear mecanismos para recoger ideas y sugerencias...Se trata, pues, de contribuir a la creación de una cultura de la función pública a través, también, de instrumentos de comunicación e información.

## **Ofrecer un marco organizativo a la carrera profesional**

El actual modelo de carrera administrativa es insatisfactorio. No existe una alternativa sólida a la carrera vertical, en base a la sucesiva ocupación de puestos de mayor jefatura. Su planteamiento es puramente individual, olvidando las necesidades organizativas. Parece pues necesario plantearse en profundidad la cuestión de la carrera profesional. Cualquier estrategia en esta materia debería intentar la definición de nuevos sistemas de carrera mas flexibles y con otras modalidades, que diesen mas importancia a la evaluación del trabajo y a las competencias profesionales. Esto exige mejorar la relación entre formación y carrera y dotarse de instrumentos para la evaluación del rendimiento.

Hay que tener presente, además, que las administraciones públicas son, muchas veces, organizaciones en las que el peso del servicio prestado recae en colectivos de profesionales tales como médicos, asistentes sociales, profesores, ingenieros, juristas...La gestión de profesionales reviste unas especiales características que deben tenerse en cuenta. De entrada, los profesionales tienen una doble lealtad, con su organización y con su profesión. Es necesario mejorar la relación entre gestores y profesionales, incrementando la comprensión mutua, delimitando ámbitos de responsabilidad y estableciendo canales de cooperación. Debe conseguirse, en definitiva, un sistema de gestión que garantice la unidad en la consecución de los objetivos organizativos.

## **Flexibilizar y desconcentrar la gestión de recursos humanos**

En un mundo tan heterogéneo como el de las administraciones públicas es absurdo, en aras de un principio de igualdad mal entendido, intentar mantener una función pública y una gestión de recursos humanos uniformes. El régimen de función pública y las prácticas de gestión de personal deben flexibilizarse, adaptándose a las características y a las necesidades de cada organismo público. Por otro lado, la gestión de recursos humanos debe desconcentrarse, transfiriendo responsabilidades operativas a los departamentos y estos otorgando la confianza a sus directivos de línea. Los servicios centrales de personal deberán, en paralelo, adoptar un rol estratégico de diseño de políticas, apoyo y capacitación para la gestión y evaluación y control de resultados.

## **Promover la formación y el desarrollo del personal.**

La formación se reconoce cada día con más fuerza como un factor clave para conseguir organizaciones que den respuestas eficaces e innovadoras a los retos que tienen planteados. En estos momentos, no se puede considerar acabada la formación en ninguna etapa ni para ninguna profesión. La realidad, con sus cambios acelerados, exige un reciclaje, una formación complementaria o una ampliación de los estudios, que va más allá de la formación básica o especializada. El concepto de desarrollo profesional incluye todos los procesos a través de los cuales pueda generarse aprendizaje y ello incluye tanto acciones regladas como informales. La formación en las administraciones públicas es, por ello, un deber y un derecho al mismo tiempo. La necesidad de profesionalidad del servidor público y la existencia de niveles diferentes de competencias y de responsabilidades hacen de la formación, no

sólo una actividad de necesaria utilidad, sino que la convierten en un instrumento estratégico para conseguir los objetivos de eficacia, eficiencia y actualización permanente.

Así entendida, la formación es transmisión de conocimientos, pero también es un instrumento para desarrollar capacidades y para promover actitudes. Una formación, por un lado, que ha de permitir un acceso a las nuevas técnicas y modos de gestión, a las nuevas posibilidades que se abren en cada terreno, que ha de favorecer el conocimiento en profundidad de aquello que sea necesario para el desarrollo de las tareas.

Pero una formación que, por otra parte, ha de permitir y promover el desarrollo de las capacidades y habilidades inherentes o potenciales en las personas y en las organizaciones. Capacidades y actitudes que han de favorecer la polivalencia y el trabajo en equipo. Es decir, una formación que es comunicación, que transmite valores, desarrollando la cultura y creando cohesión interna. Que cambia los hábitos y transforma las actitudes ante el cambio, que debe pasar a ser visto como algo natural, consustancial a toda organización.

De este modo, la formación contribuye activamente al debate, a la redefinición de objetivos y estrategias, a la mejora de la misión de cada organización, a la creación de una cultura propia. Una formación que, en el terreno de la Función Pública, ha de servir de marco también para la reflexión en torno a los valores y principios éticos que exige la responsabilidad pública. Una formación que, en definitiva, impulsa el crecimiento personal de los empleados en el seno de la organización, suponiendo para estos un poderoso factor de motivación.

La formación como parte de la estrategia de

gestión de los recursos humanos, en nuestras administraciones requiere una voluntad y un compromiso claro a todos los niveles y en todas las organizaciones. Ese compromiso supone un esfuerzo de planificación y de diagnóstico de las necesidades específicas y una adhesión de los directivos, de tal manera que las acciones formativas reviertan no sólo en la mejora individual sino en el cambio organizativo.

Las administraciones públicas son, desde esta perspectiva, clientes y demandantes de formación. Las Unidades que, en cada caso, sean responsables de la Formación han de ofrecer un servicio de calidad, ajustando a las necesidades organizativas, en un período de tiempo razonables, minimizando los costes y buscando la menor distorsión posible en las actividades de gestión habituales.

### **3. LA MISION DEL INAP**

#### **3.1 Introducción**

El Instituto Nacional de Administración Pública es resultado de la fusión de dos organismos que han tenido importancia en la administración española contemporánea: el Instituto de Estudios de la Administración Local y la Escuela Nacional de Administración Pública.

La creación en 1987 del INAP supuso, obviamente, un impulso a las tareas de formación e investigación en la administración pública, con los beneficios derivados de la suma de esfuerzos y recursos y la existencia de un referente único para el conjunto de las administraciones. En este período, el INAP ha contribuido a una mejor capacitación y formación de los recursos humanos y ha impulsado iniciativas importantes en el terreno de la investigación, la documentación, la labor editorial o la cooperación internacional en el ámbito de la administración pública. El INAP es un patrimonio y un activo importante de nuestra administración.

La estructura organizativa del INAP ha evolucionado a lo largo de estos años. Los últimos cambios se producen entre finales de 1994 y principios de 1995, que dan lugar a la situación actual, regulada por el Real Decreto 160/1995 de 3 de febrero, que fija la actual organización y funciones. Entre otras cosas, el Decreto introduce el Consejo Rector como principal órgano de dirección del INAP.

Por tanto, es importante señalar que en el momento de presentar este primer documento-marco sobre la actuación del INAP, ya se han producido algunos cambios organizativos que ayudarán de manera significativa a fijar los objetivos estratégicos, políticos y administrativos, de la nueva etapa.

### 3.2 Definiendo la misión

Clarificar la misión es la primera condición para asegurar cualquier proceso de desarrollo institucional u organizativo. En este sentido, la misión del INAP no es, no puede ser, la suma de sus funciones ni mucho menos la suma de sus actividades. Funciones y actividades han de estar en línea coherente con el cumplimiento de la misión de la organización. Es la misión, la razón de ser de un organismo y en este caso del INAP, la que justifica sus programas de actuación y no a la inversa.

La misión ha de ofrecer un marco impulsor de la actividad, un vínculo racional y coherente donde se sintetiza la acción del conjunto de la organización y un horizonte atemporal que señala la dirección global en la que trabajamos.

A tenor de lo expuesto en este documento, de las reflexiones que sugiere el actual momento de las administraciones, de la organización del estado, del papel del sector público, del desarrollo legislativo y del marco legal, creemos que la misión del INAP es

*"ser un instrumento dinamizador de las políticas de modernización del sector público, centrándose en la formación y el desarrollo de los recursos humanos".*

La misión del INAP, así definida, recoge los principales elementos y principios que creemos han de regir nuestra actuación. Modernización entendida como un proceso de renovación permanente que ha de hacer posible el modelo de administración que hemos apuntado para el futuro. Una administración eficaz, equilibrada y austera, orientada a los ciudadanos, una administración que asegura la convivencia y el bienestar, que promueve el progreso con servicios de calidad y que tiene capacidad para adaptarse a los cambios.

*Instrumento*, porque el Instituto Nacional de Administración Pública no es un fin en sí mismo, sino un medio al servicio de las administraciones. *Dinamizador* pone el énfasis en impulsar y alentar actuaciones más que en gestionarlas directamente. *Políticas* en plural, porque la modernización es tarea conjunta de múltiples actores, con los cuales el INAP ha de colaborar. *El sector público* subraya el carácter público del propio INAP, su encuadre en el MAP, pero también amplía la misión al conjunto de administraciones públicas, descentralizadas y distintas. Por último, un INAP *centrado en los recursos humanos* porque ése es el principal activo no sólo del sector público, sino de la sociedad en su conjunto. Y por tanto, recursos humanos desde una visión y amplia, en la cual la formación y el desarrollo integral son un instrumento de cambio.

### 3.3 Retos y objetivos para el período 1995-1996.

En este apartado se apuntan los que pudieran ser principales retos y objetivos del INAP para el período inmediato, aquellos que han de asegurar el cumplimiento de nuestra misión. En algunos casos, se trata de continuar líneas de trabajo ya abiertas, en otros se trata de profundizar o impulsar iniciativas ya existentes y en algunos, finalmente, se trata de formular nuevas orientaciones para la acción del Instituto.

#### **A) Colaborar activamente con las políticas de modernización.**

El Gobierno, el conjunto de las administraciones y, especialmente el Ministerio para las Administraciones Públicas, están impulsando y desarrollando diferentes políticas y planes que tienen en común la modernización del sector público. Modernización que debe entenderse como la

creación de un nuevo modelo que de respuesta eficaz a las nuevas demandas en un contexto de austeridad presupuestaria. La transformación de la cultura administrativa, la prestación de servicios de calidad, la agilidad en el funcionamiento y la mejora de la atención al ciudadano son objetivos que concretan la estrategia de modernización.

Estas políticas, de acuerdo con lo que se ha expuesto anteriormente, afectan al desarrollo organizativo para dotarnos de estructuras más flexibles y sencillas, a la clarificación de funciones y competencias, a la promoción de los recursos humanos, a la mejora de los mecanismos de concertación y cooperación.

En este sentido, el INAP debe ejercer decididamente el rol de instrumento al servicio de las políticas de modernización emprendidas desde cualquier administración. De forma especial el Instituto prestará asesoramiento y apoyo a aquellas iniciativas en marcha por parte de la Administración General del Estado, del Ministerio para las Administraciones Públicas, de sus Secretarías de Estado, que ofrecen el marco principal de actuación.

Algunas de estas iniciativas globales de modernización son de reglamentación (LOFAGE, Ley del Gobierno, Ley de Incompatibilidades...), de concertación (Acuerdo Administración-Sindicatos 1995-97), de desarrollo de la descentralización (Pacto Local, concertación con las Comunidades Autónomas). Todas ellas implican un desarrollo posterior de acuerdos y compromisos, al cual el INAP puede y ha de contribuir activamente.

Independientemente de que la acción del INAP en su conjunto va en esa dirección, podemos resaltar algunas estrategias significativas para hacer realidad este compromiso con las políticas de modernización:

- **Incorporando los principios y valores de la modernización en las acciones formativas del Instituto.** Las técnicas de gestión, la profesionalidad, los nuevos parámetros de organización y funcionamiento, la gestión de los procesos de cambio, los valores de una cultura de la responsabilidad, la calidad de los servicios, la receptividad ante los ciudadanos. Los planes y programas del INAP deben ser coherentes con estos objetivos, ilusionando y comprometiendo a los empleados en el proceso de cambio.
- **Colaborando en el diagnóstico de nuestra administración pública.** El conocimiento sistemático y actualizado de nuestra administración pública es requisito previo e imprescindible para las políticas de modernización. El INAP, colaborando en la realización de estudios, encuestas, investigaciones y en la puesta en marcha de un observatorio sobre los recursos humanos en la administración española, puede contribuir a este diagnóstico.
- **Difundiendo el conocimiento de las estrategias y los planes de acción.** Como ya se ha dicho anteriormente, cualquier política de modernización y cambio ha de contar necesariamente con el compromiso de directivos y empleados. La información y la comunicación son un requisito para ello. El INAP puede jugar un papel efectivo en la transmisión de los cambios (legislativos, acuerdos sindicales, etc.) a la organización, incorporando objetivos y consecuencias en el corpus formativo, motivando el debate y la reflexión y ayudando a su aplicación, mediante cursos especializados, seminarios o actos específicos, publicaciones y presentaciones. Contribuyendo, también, a difundir las experiencias positivas y los logros conseguidos por las administraciones.

## **laB) Potenciar el INAP como foro de debate y comunicación**

La última década del siglo XX se ha convertido, como sucedió en el siglo pasado, en un encrucijada llena de interrogantes y nuevos retos que estimulan múltiples debates con carácter globalizador. La nueva revolución tecnológica y entrada en la sociedad de la información, los interrogantes en torno al bienestar social, la crisis de crecimiento económico en términos clásicos, el desarrollo sostenible y la conciencia ecológica, el papel del ciudadano y la generación de nuevos derechos, son algunos ejemplos de un debate que sitúa en primer término el papel del Estado y del sector público.

Se hace imprescindible, pues, que la propia administración pública, sin menoscabo del papel que desempeñan los agentes políticos y sociales, los medios de comunicación y las universidades, sea un sujeto activo en ese debate. A la administración le corresponde también analizar, discutir y elaborar mejoras en los procesos de modernización del propio sector público, ofreciendo alternativas que optimicen la planificación, la gestión y la organización de nuestras organizaciones.

Formulado así se trata de un reto, en el cual el INAP puede y debe jugar un papel importante, en colaboración con otras instancias e Institutos públicos, como centro de discusión abierta sobre la administración pública desde la propia administración.

Reflexión, diálogo y comunicación, con espíritu crítico, implicando a los directivos y empleados públicos. Y con especial énfasis, también, en la difusión y conocimiento de experiencias positivas en el terreno de la organización, de la evaluación de los procesos de cambio y de gestión de recursos humanos, tanto de nuestro entorno -local, autonómico, estatal- como de aquellas experiencias del exterior.

Algunas de las líneas de actuación que han de ayudar a convertir el INAP en este foro de debate son:

- La organización periódica de seminarios y actos puntuales que planteen el debate abierto sobre temas estratégicos, con participación selectiva de representantes políticos, académicos, profesionales y expertos. Abrir la colaboración en esta materia a Jornadas y Seminarios de prestigio organizadas por otros agentes.
- El impulso a la tarea editorial del INAP, con una larga tradición, priorizando la selección, encargo o traducción de títulos que han de estimular y facilitar un debate público y un conocimiento riguroso.
- El apoyo a la investigación y estudios sobre el marco jurídico, competencial, en materia de organización y, en especial, de los recursos humanos y la gestión de personal en la administración pública, mediante programas de investigación propios y compartidos con otras instituciones nacionales e internacionales.
- Consolidar la Biblioteca del INAP como centro de referencia para estudios sobre la Administración Pública, incorporando nuevos servicios y mejorando la conexión con las redes de información y documentación.
- La difusión de opiniones y aportaciones en el terreno del debate público, mejorando la distribución e impacto de las revistas y publicaciones de carácter periódico, como instrumentos que son de conocimiento y reflexión (Bando, Documentación Administrativa, Revista de Estudios de la Administración Local y

Autonómica, Gestión y Análisis de Políticas Públicas).

- Desarrollar una política de comunicación que promueva y asegure la presencia exterior del INAP en otros foros de debate, en los medios de comunicación.

### **C) Promover la formación y el desarrollo profesional de los empleados públicos**

Los recursos humanos son, como se ha dicho, un elemento capital de las administraciones públicas. Su competencia profesional y su compromiso con la organización son imprescindibles para cualquier proceso de reforma. El aprendizaje de nuevos conocimientos y la transformación de las actitudes son algunos de los elementos para el cambio. Unos empleados públicos más cualificados favorecen una administración más productiva y unos servicios públicos de mayor calidad.

La formación y el desarrollo de los recursos humanos ha sido y es una de las principales funciones y seña de identidad del INAP. Una formación cuyos objetivos prioritarios son:

- Impulsar los procesos de modernización administrativa.
- Facilitar el desarrollo de los empleados públicos, apoyando su promoción y su carrera profesional.
- Apoyar la racionalización de las plantillas, a través de instrumentos de planificación estratégica de recursos humanos.
- Mejorar la motivación y la integración de los empleados.

Para ello, es preciso establecer criterios claros que faciliten la selección de la oferta formativa del INAP, la fijación de módulos y áreas prioritarias y que consoliden el estilo formativo del Instituto. Estos criterios deben ser, a nuestro juicio:

- **Las acciones formativas deben responder a los objetivos y prioridades de las administraciones destinatarias.** En este sentido, el INAP llevará a cabo y dará apoyo de forma preferente a las demandas directas de los departamentos que sean fruto de un diagnóstico de las necesidades y de la planificación de la oferta formativa en materia de recursos humanos. En esta tarea colaborará también el Instituto, asesorando a los organismos que así lo deseen en la elaboración del diagnóstico y analizando la oferta formativa, tanto pública como privada, para conocer los productos que puedan ser de mayor utilidad.
- **La calidad de la oferta formativa ha de ser una exigencia,** tanto para garantizar los resultados que se persiguen como para responder positivamente al esfuerzo de los empleados y directivos que participan en acciones formativas. Para ello, el INAP incrementará los niveles de exigencia sobre el profesorado, al tiempo que ofrecerá su apoyo a éste a través de la capacitación didáctica y de la elaboración de materiales formativos. El INAP elaborará unidades didácticas (ejercicios, casos de gestión y materiales audiovisuales), tanto para su uso directo como para su cesión a otras administraciones públicas.
- **La descentralización de las acciones formativas** que ha de garantizar formación para todos y optimizar el aprovechamiento de los recursos empleados. En este sentido además de las acciones de concertación y cooperación que se contemplan en otros apartados, el INAP favorecerá también la capacitación de formadores que puedan multiplicar en sus organizaciones los efectos del aprendizaje recibido.

- **La formación se justifica por una rigurosa evaluación de los resultados conseguidos.** El INAP evaluará todas las acciones de formación que realice directamente y exigirá la evaluación de todos aquellos cursos o acciones que homologue o a los que preste su apoyo. La evaluación ha de permitir, por un lado, valorar la calidad de cada curso (programa, profesores, material didáctico, tutoría, etc.) y el aprovechamiento por parte de los asistentes. Pero la evaluación ha de analizar, por otra parte, el impacto real de la formación sobre los procesos de trabajo.
- **La formación debe promover el desarrollo profesional de los empleados** y, por tanto, ha de ser coherente con los sistemas de promoción y carrera. En este sentido, el INAP velará porque la formación se plantee de forma coherente con los procesos de promoción interna, provisión de puestos y carrera administrativa.
- **Seleccionar los mejores profesionales para la administración pública.** El Instituto mantendrá su labor encaminada a mejorar los sistemas de reclutamiento y selección de personal utilizados en las administraciones públicas y ejecutará los procesos selectivos de los cuerpos generales de la Administración del Estado y de los funcionarios locales con habilitación nacional.

De acuerdo con los objetivos fijados y con estos criterios de actuación, el INAP ha de prestar especial atención e impulso a las siguientes acciones:

- Capacitación de los directivos en materia de gestión pública.
- Formación y reciclaje de los empleados incluidos en Planes de Empleo.

- Desarrollo y ejecución del Acuerdo para la Formación Continua elaborado por las administraciones públicas y los sindicatos.
- Formación para la mejora de la calidad de los servicios y de la atención al ciudadano.
- Capacitación de los gestores de recursos humanos.

#### **D) Consolidar la Cooperación con las Comunidades Autónomas y la Administración Local**

Comunidades Autónomas y Administración Local son dos niveles de la administración pública con creciente influencia y peso en el Estado. Por una parte, el desarrollo progresivo del Estado de las Autonomías ha supuesto la creación de diecisiete nuevas administraciones con sus respectivas competencias y recursos. Por otra parte, los Ayuntamientos han desplegado una gran vitalidad, innovación y capacidad de respuesta a los problemas de los ciudadanos, en los últimos quince años.

La tendencia, generalizada en la mayoría de países occidentales, hacia una mayor descentralización del Estado es el denominador común de esta pluralidad de actores públicos, aunque no la única causa. Desde el punto de vista de la administración pública, la mayor proximidad al ciudadano, el mejor conocimiento de los problemas y una mayor flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones, son características que refuerzan esta función descentralizadora.

Esta pluralidad de administraciones, que son Estado con sus competencias y sus recursos, gozan también de una reconocida autonomía en su ámbito de actuación. Ello quiere decir, en el terreno de los recursos humanos, y en lo que atañe al INAP en concreto, que hemos de reconocer que no hay monopolio de una única administración sino diferentes actores y que

debemos impulsar la cooperación y la colaboración entre administraciones, tal como viene definida en la Constitución.

Este ha sido ya el papel del INAP en los últimos años, con diversas iniciativas de colaboración y oferta de servicios a CCAA y Administraciones. Local. No obstante, creemos necesario un mayor impulso a esta colaboración. Trabajar en red será la única forma de conseguir resultados positivos. Es más, el INAP sólo podrá obtener resultados y ayudar en los procesos de modernización en estos ámbitos, a través del resto de administraciones.

Para ello, se sugieren algunas líneas de actuación prioritarias:

- Establecer convenios bilaterales con las Escuelas de Formación de las CCAA. Convenios que han de ir dirigidos a mejorar la cooperación, el intercambio y el beneficio mutuo. Estudiar las fórmulas que hagan posible una mayor descentralización de los procesos de selección.
- Ofrecer servicios de consultoría y asesoramiento a las CCAA que todavía no disponen de Escuelas de Formación, ayudando a que gestionen directamente sus Planes de Formación. Ello significa ampliar las ayudas al diseño, planificación y ejecución de acciones formativas, mediante cursos específicos, profesorado, material didáctico y consultorías directas. Igualmente en el caso de los procesos de selección de personal, donde el INAP puede transferir sus conocimientos y experiencia (diseños de programas, procedimientos y técnicas de evaluación).
- Establecer un Convenio-marco con la Federación Española de Municipios y Provincias que sitúe la colaboración del INAP en la formación de los empleados de la Administración Local. Con más motivo, si cabe, hay que impulsar las acciones descentralizadas, hemos de favorecer la existencia de centros o responsables de formación en los municipios de medio y gran tamaño y, en cualquier caso, el INAP

ha de promover que las CCAA ofrezcan servicios adaptados a las necesidades de aquellos municipios que no pueden, por tamaño u otros motivos, dotarse de planes propios.

- Seleccionar con gran rigor una oferta mínima de cursos y seminarios ofrecidos por el INAP para directivos de las CCAA y la Administración. Local. Estos cursos han de tener el acuerdo de todos los agentes y, por tanto, han de responder al interés de los destinatarios y del propio INAP.
- Colaborar con las Escuelas de las comunidades autónomas correspondientes a garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a usar la lengua co-oficial, en sus relaciones con las administraciones públicas, velando en especial por los órganos de la Administración central en dichos territorios.

Estas son las principales líneas de actuación para impulsar una mayor descentralización y cooperación con las CCAA y Administración. Local. Todo ello sin menoscabo del ejercicio competencial que el INAP tiene atribuido en lo que se refiere a la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.

## **E) Impulsar la Cooperación Internacional**

El INAP participa y ha de participar de la estrategia de Estado en materia de proyección internacional. España ha asumido en los últimos años un papel activo en el escenario internacional, impensable sólo hace quince años atrás. La incorporación en la Unión Europea ha supuesto no sólo la entrada plena de nuestro país en el mercado europeo, sino nuestra participación destacada en el desarrollo de los aspectos políticos y sociales del espacio comunitario. Y con ello, se ha revitalizado la posición estratégica que España ha de jugar en relación con el mundo iberoamericano y con los países del área mediterránea.

España ha pasado a ser, de forma normalizada, un país con peso específico en los organismos internacionales, un país que ostenta

periódicamente la Presidencia de una unión de 15 países occidentales, que alberga iniciativas tan claves como la Conferencia por la Paz en el Oriente Medio o la Conferencia Intergubernamental para el mediterráneo. Todo ello supone un reto también para la Administración Pública, un reto que convierte la modernización en apertura al exterior, en relación multilateral y en participación activa para afrontar corresponsablemente los desafíos globales.

El INAP, en el ámbito limitado de sus competencias, no ha sido ni puede ser ajeno a este esfuerzo. La cooperación técnica internacional, en materias relacionadas con la selección y formación de recursos humanos y con el estudio e investigación en aspectos propios de la administración pública, se recoge como una de las funciones en el Real Decreto que regula el INAP.

La cooperación técnica internacional es, no obstante, una actividad con alto significado político e institucional que responde a una voluntad de presencia exterior, a un compromiso de solidaridad y a un ejercicio de responsabilidad, que a nuestro juicio ha de materializarse con tres criterios:

El primer criterio de actuación es, en este sentido, enmarcar todas las actuaciones del INAP en el marco de la política exterior del Gobierno español. La estrecha y permanente colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional, con la Escuela Diplomática y con el resto de organismos relacionados ha de garantizar que las iniciativas del INAP sean coherentes con las prioridades y estrategias globales, adaptándolas a nuestra especificidad y aportando valor añadido en nuestro campo de acción.

El segundo criterio es facilitar la suma de esfuerzos y energías de los diferentes agentes nacionales que pueden actuar en este terreno. La dispersión y los costes económicos pueden

amenazar la eficacia de las actuaciones en el campo de la cooperación internacional. Promover, por tanto, la acción conjunta con el resto de escuelas, con las CCAA, con la FEMP y otros actores.

El tercer criterio es, precisamente, apostar por la intensidad y evitar la dispersión. Ello supone identificar claramente las áreas de actuación prioritarias, que a nuestro juicio han de ser:

- **Revitalizar las líneas tradicionales de cooperación con Iberoamérica.** No es preciso insistir, por obvios, en los motivos y los compromisos que justifican una cooperación efectiva con los países iberoamericanos, con los cuales el INAP ha generado iniciativas significativas en el terreno de la formación. Hay más de 3.000 ex-alumnos del INAP en los países iberoamericanos, con el enorme potencial que ello supone. Reforzar y formalizar las relaciones con la Federación Internacional de Ex-alumnos, seleccionar los servicios formativos más adecuados y focalizar esfuerzos en proyectos de colaboración bilaterales, son tres prioridades que aparecen en el futuro inmediato. Subrayamos la bilateralidad porque nos ha de ayudar a definir mejor los servicios, a conseguir una cota de mayor efectividad y de compromiso mutuo y unas posibilidades de evaluación real. Los países con procesos de profundización democrática y de desarrollo del sector público deberían ser los destinatarios principales de dicho esfuerzo bilateral.
- **Inscribir la cooperación internacional en el ámbito europeo.** La Unión Europea, como se ha dicho, es ya un marco natural de nuestras actividades. El marco europeo abre, a nuestro juicio, varias posibilidades que hay que desarrollar simultáneamente. En primer lugar, reforzar la cooperación y la acción conjunta con las Escuelas de Administración Pública del resto de países comunitarios, con los que compartimos

problemas y retos similares. En segundo lugar, incorporar los organismos europeos a las tareas de cooperación con Iberoamérica, en el terreno de la formación, jugando un papel de valedor e impulsor e incluso de captación de recursos económicos adicionales. Finalmente, la cooperación en el ámbito europeo ha de dirigirse también a facilitar a la Administración española el conocimiento y la capacitación profesional para responder en mejores condiciones a la plena integración de ese marco superior de actuación.

- **Finalmente, atender aquellas nuevas vías de cooperación con otros países preferentes que respondan a prioridades estratégicas de carácter general.** Coherentemente con lo que se ha expuesto, sería deseable limitar al máximo los proyectos de cooperación que no respondan a los dos zonas geográficas antes descritas. No obstante, es realista pensar que el INAP puede ser un soporte más de compromisos que, por su excepcionalidad o por su creciente carácter estratégico, existen en nuestra política exterior. En este sentido, hay que prever la colaboración en proyectos con Palestina o el Magreb.

#### **F) Desarrollar la colaboración institucional con Universidades y otros centros de formación**

El crecimiento del sector público, la ampliación de sus áreas de actuación y la conciencia compartida de que una acción más eficaz descansa, en gran medida, en el papel de los gestores públicos ha favorecido la aparición de una nueva oferta formativa, protagonizada por agentes diversos de la propia administración.

En efecto, en los últimos años, las Universidades, Colegios Profesionales y Escuelas de negocios han introducido nuevos productos formativos, directa o indirectamente dirigidos a empleados y directivos públicos. En

el caso de las Universidades esta oferta específica -mediante *másters*, postgrados y seminarios- se añade a la importante función que le corresponde en la formación y capacitación de profesionales sectoriales que, en buena medida, se incorporarán a tareas del sector público. Algunos Colegios Profesionales han introducido, también, cursos que genéricamente o específicamente, preparan a sus licenciados para asumir tareas de gestión pública en sentido amplio.

El sector privado ha entrado también con fuerza en este terreno, ofreciendo productos que acercaban las técnicas del sector privado y las del sector público, desarrollando en algunos casos aproximaciones y adaptaciones innovadoras.

Todo ello ha tenido y tiene un efecto positivo, en la medida en que confiere un carácter más abierto y competitivo al mercado de la formación. Aquí, como decíamos en el ámbito territorial, no existe una situación de monopolio sino una competencia entre diversos actores que actúan a diferentes niveles. Una competencia abierta que ha estimulado la reflexión y la elaboración multidisciplinar y que ha dado lugar a una oferta más variada y rica. Como todo, también en este terreno se producen efectos negativos, como pueden ser la dispersión, la oferta artificiosa o incluso la confusión.

No obstante todo ello, o precisamente por ello, el INAP tiene una responsabilidad esencial, que es inherente a todo el sector público: conseguir los mejores recursos humanos y a través de ellos conseguir los mejores resultados en las administraciones públicas. Por tanto, la formación, la selección, la capacitación, el perfeccionamiento de los recursos humanos en el sector público son una responsabilidad intransferible. Ejercer la responsabilidad no quiere decir gestionar o ejecutar en exclusiva, sino simplemente responder de ello. En este caso, quiere decir promover las condiciones más favorables para conseguir aquellos resultados.

La prioridad es, a nuestro juicio, garantizar una vinculación permanente entre la planificación y la oferta formativa potencial y las necesidades que se derivan de los criterios de acceso a la función pública, de la promoción y la carrera profesional y, en definitiva, de los retos a los que los profesionales han de dar respuesta en el ámbito público.

Algunas líneas de actuación en este sentido serían:

- Ofrecer un buen diagnóstico de las necesidades formativas del sector público, para orientar el mercado formativo y para influir en el desarrollo de iniciativas que creamos prioritarias.
- Establecer acuerdos-marco con las Universidades, de carácter bilateral y persiguiendo una cierta especialización, que favorezcan el desarrollo de ofertas formativas para el sector público.
- Promover el diálogo sistemático con las Escuelas de negocios y otros agentes, respecto a la formación de gestores públicos.
- Abrir la gestión de productos formativos propios del INAP, a la contratación y provisión por parte de los agentes que operan en el mercado, respondiendo a criterios de transparencia, calidad y coste.
- Definir los criterios básicos de la política de homologación de acciones formativas del INAP, de manera que respondan al rigor y calidad propias de un organismo público.

### **G) Promover un modelo gerencial en el INAP**

La consideración del INAP como instrumento dinamizador de las políticas de modernización le confiere una responsabilidad especial. El

Instituto ha de ser un ejemplo emblemático de lo que supone una administración renovada y eficaz.

Difícilmente el INAP podrá ejercer con éxito el papel de impulsor y liderazgo en el entorno que hemos descrito si no se convierte en un organismo con un funcionamiento modélico de lo que representa el cambio de las administraciones. Si no es capaz, en definitiva, de desarrollar un modelo gerencial que, en el ámbito de nuestras funciones, responda a las necesidades actuales. Ello pasa, a nuestro juicio, por:

- El establecimiento de un sistema de dirección y gestión orientado a la consecución de resultados. Para ello es imprescindible la priorización de objetivos anuales; la puesta en marcha de un sistema de información que permita realizar el seguimiento de la gestión realizada y el control de los costes de cada actividad o producto; y la evaluación de los resultados en relación con los objetivos establecidos.
- Racionalizar las estructuras internas y simplificar los procedimientos, suprimiendo, por una parte, aquellas actividades que no aportan valor añadido o no contribuyen a la misión de la organización y, por otra, agilizando los procedimientos y sistemas de gestión internos.
- Mejorar los resultados de la cuenta de explotación del INAP, reduciendo los gastos prescindibles e incrementando los ingresos derivados de la venta o provisión de servicios propios.
- Mejorar la calidad de los servicios, analizando las demandas de los clientes, ofreciendo productos competitivos y favoreciendo la mejora y perfeccionamiento de los recursos humanos de la entidad.

### 3.4 Un estilo de actuación

La misión del INAP y los objetivos generales que se han propuesto llevan implícitos una serie de valores y criterios que han de marcar la forma de trabajar del INAP. En nuestro caso, y en estos momentos, el qué hacer no se puede desvincular del cómo hacerlo.

En definitiva queremos ejercer el liderazgo en un entorno plural. Y para ello, la forma de trabajar es, en gran medida, uno de los principales factores de éxito. No se consigue ningún liderazgo ni ninguna influencia real por decreto ni por posición.

Los criterios de actuación que han de responder a este estilo de trabajo pueden deducirse de los diferentes apartados de este documento, pero podemos sintetizarlos en:

- **Cooperación y coordinación.** Si creemos que no existe un monopolio sobre el objeto de nuestro trabajo, si asumimos que estamos en un entorno plural y descentralizado, si aceptamos que no existe una estructura vertical sino una red horizontal formada por numerosos agentes, cooperar y coordinar ha de ser el primer criterio. En nuestro caso, ello implica la proposición, la búsqueda de acuerdos, la receptividad a las sugerencias e ideas externas, la suma de esfuerzos. Conseguir resultados positivos a través de la acción colectiva.
- **Orientación al cliente.** Coherentes con los principios de modernización de la administración que hemos propuesto, el INAP ha de colocar también en primer lugar los intereses de nuestros clientes. Estos es, las organizaciones públicas y las personas que en ellas trabajan. Los servicios y productos del INAP han de estar concebidos en función de la exigencia que nos reclama este entorno.
- **Priorizar la calidad.** Perseguir el liderazgo no será la suma de muchas actividades, sino

que vendrá facilitado por la calidad que prestigie nuestros productos. El análisis previo y la adecuación a los objetivos marcados han de tener como resultado una selección de nuestra actividad y por su alta calidad. Los indicadores de calidad han de introducirse y adelantarse a los indicadores de cantidad.

- **Un rol de asesoría y consultoría.** En muchas de las propuestas realizadas se incluyen intenciones de dar apoyo y estimular la realización, por parte de otros agentes, de acciones formativas, de desarrollo o de elaboración. Promover más que gestionar directamente lleva implícito, no obstante, un compromiso y una implicación que debemos ejercer a través de este rol de consultoría y asesoramiento, lo más adaptado posible a cada organización y a cada problema. Lo más personalizado posible.
- **Evaluación de resultados.** Todas las acciones del INAP se realizan para conseguir algún resultado. La evaluación crítica de los logros conseguidos, del resultado final, ha de ser un criterio de trabajo, una parte de nuestro estilo, para saber revisar y corregir nuestra actividad. Una evaluación que ha de contemplar, necesariamente, los costes y la eficiencia en los recursos empleados en relación a los resultados. La propia misión del INAP ha de ser objeto de un análisis técnico que permita su evaluación.

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



Ministerio para las Administraciones Públicas  
Instituto Nacional de Administración Pública