

Cómo aprender en la Sociedad del Conocimiento

Jordi López Camps
Isaura Leal Fernández

Training Club



GESTIÓN 2000

EPISE 

Índice

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	17
1 LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	23
1.1 Aprender para construir el futuro	23
1.2 Vectores del cambio	28
La información y el conocimiento son la base de la actividad económica	28
Globalización del mercado y cambios en las relaciones laborales	29
Sociedades más diversas y plurales	32
Presupuestos públicos contenidos	34
Pérdida de confianza política	36
Sociedad en Red	38
1.3 Gobernar el cambio	41
1.4 Nuevo sentido de las organizaciones	44
Cambios asociados a los nuevos enfoques organizativos	47
Cambios en la organización del trabajo	52
Aprendizaje a lo largo de toda la vida	55
El conocimiento como nuevo capital	59
Cambio en la estructura ocupacional	63
2 LA FORMACIÓN ES UN BIEN SOCIAL	69
2.1 Interés social por la formación	69

© presente edición **EPISE, S.A.**
Sicília, 95 08013 Barcelona
Teléfono: 932 449 191 Fax: 932 320 330
E-mail: epise@epise.com
www.epise.com

Training Club
Sicília, 95 08013 Barcelona
Teléfono: 932 449 191 Fax: 932 320 330
E-mail: trainingclub@epise.com
www.epise.com/trainingclub

© **Ediciones Gestión 2000, S.A.**
Comte Borrell, 241 08029 Barcelona
Teléfono: 934 106 767 Fax: 934 109 645
E-mail: info@gestion2000.com

Primera edición

Reservados los derechos. Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del propietario del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, electrónico o mecánico, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Imprime
T.G.Vigor, S.A. Sant Feliu de Ll.(Barcelona)

Depósito legal
B-36.249-2002

ISBN
84-8088-807-5

Impreso en España - Printed in Spain

2.2	El valor social de la formación en las empresas	73	Enfoque funcional	172	
2.3	Un nuevo sentido de la formación	83	Enfoque constructivista	173	
2.4	Intereses y responsabilidades del sistema formativo	92	4.5	Delimitación de competencias	173
3	EL SISTEMA PÚBLICO DE FORMACIÓN CONTINUA	97	4.6	Competencias, recursos humanos y tendencias de futuro	189
3.1	Aprender a lo largo de toda la vida	97	5	NUEVOS CONTENIDOS FORMATIVOS	199
	Mensaje clave n.º 1. Competencias básicas	102	5.1	La Función Pública debe cambiar	199
	Mensaje clave n.º 2. Invertir tiempo y dinero en el aprendizaje	103	5.2	Las competencias nuevas de los empleados públicos	215
	Mensaje clave n.º 3. Pedagogía innovadora	105		Competencias para prestar servicios de forma más holística	216
	Mensaje clave n.º 4. Valorización del aprendizaje	109		Competencias para tener una mayor orientación hacia el ciudadano	223
	Mensaje clave n.º 5. Información, orientación y asesoramiento	110		Competencias para maximizar la eficiencia de la Administración y el valor de los servicios prestados	233
	Mensaje clave n.º 6. Acercar las oportunidades de aprendizaje a los alumnos	112	6	CÓMO APRENDEN LAS PERSONAS Y LAS ORGANIZACIONES	247
6	3.2 La Formación Continua en el nuevo sistema de Formación Profesional	115	6.1	Una nueva comprensión de la formación	247
	La Formación Profesional Inicial o Reglada	117	6.2	Teorías psicopedagógicas del aprendizaje	249
	La Formación Profesional Ocupacional	117		Enfoque conductista	250
	La Formación Continua	117		Enfoque funcional	256
	3.3 El nuevo espacio de la formación en las Administraciones Públicas	128		Enfoque constructivista	260
	3.4 La Formación Continua para las Administraciones Públicas	133	6.3	Modelo formativo y estilos de aprendizaje	268
4	FORMAR POR COMPETENCIAS	145	6.4	Cómo aprenden las organizaciones. Las organizaciones que aprenden y Gestión del Conocimiento	280
4.1	De las cualificaciones a las competencias	145		Organizaciones que aprenden	280
4.2	¿Qué se entiende por competencia?	153		Gestión del Conocimiento	283
4.3	Tipos de competencias	164	6.5	Comunidades de práctica y de aprendizaje	296
4.4	Componentes de las competencias	167	7	CÓMO FORMAR	315
	Enfoque conductista	172	7.1	Didáctica formativa	315

7.2	Secuencia didáctica	319
7.3	Aprender trabajando	336
7.4	De la formación a distancia a la teleformación y el <i>e-learning</i>	347
	La aportación del <i>e-learning</i>	359
	Organizar el <i>e-learning</i>	365
	Modalidades de <i>e-learning</i>	367
	Evolución del <i>e-learning</i>	368
	El <i>e-learning</i> y el aprendizaje en el puesto de trabajo	375
7.5	¿Qué modalidad formativa adoptar?	376
	BIBLIOGRAFÍA	391

Prólogo

La complejidad de los procesos formativos

Afortunadamente, la sociedad ha asumido la idea de que la vida consiste en un permanente aprendizaje, especialmente en el ámbito profesional, lo cual ha impelido, al menos en los países desarrollados, la realización de importantes inversiones en la Formación Continua. La demanda de formación ha conducido a la existencia de una oferta notable de propuestas formativas y, consecuentemente, al ensayo y desarrollo de múltiples modalidades formativas con la utilización de una gran variedad de soportes, desde los más elementales al uso de las tecnologías más avanzadas.

Un análisis de la oferta formativa existente nos permite detectar la lógica proliferación de cursos sobre todo tipo de temas y materias, ya que múltiples son, también, las necesidades formativas, al mismo tiempo que el sorprendente uso de diferentes y contradictorias formas de enseñanza. Así, podemos encontrar que en la formación sobre unos mismos temas y contenidos dirigida a participantes con conocimientos parecidos, se proponen cursos con planteamientos metodológicos notablemente diferentes, en cuanto al tiempo que dedicar, la dinámica grupal, el nivel de participación de los asistentes, el tipo de evaluación (en los cursos en que se lleva a cabo), y sobre todo en la secuencia formativa, o sea, en el encadenamiento de actividades que el participante en el curso debe realizar para la adquisición del aprendizaje previsto.

¿Cómo es posible que en el ámbito de la formación existan tantas divergencias sobre aquello que es esencial en cualquier otra profesión, la manera de hacer las cosas, o sea, su metodología? ¿Cómo es posible que la formación vaya fluctuando de posiciones tradicionales a fórmu-

**Cómo aprender en la
Sociedad del Conocimiento**

las dependientes de la moda, o con un cierto seguidismo por lo novedoso, con manifestaciones dogmáticas, ya sea de rechazo o valoración de unos modelos u otros?

La explicación a esta situación está relacionada, paradójicamente, con la complejidad de los propios procesos de enseñanza/aprendizaje y con la debilidad sobre su conocimiento, especialmente en su aplicación en la prácticas formativas. Ante esta complejidad, el desconocimiento sobre los procesos profundos del aprendizaje, resultado del incipiente desarrollo de las ciencias de la formación, ha comportado generalmente un análisis superficial y simplificador de la formación y, como consecuencia, la existencia de propuestas formativas basadas en la intuición o en la moda.

Y eso es así porque, como en todas las profesiones, para el análisis o valoración de una práctica profesional son necesarios, no sólo los conocimientos aportados por la propia práctica y la experiencia, sino sobre todo por los *referentes teóricos*, es decir, los saberes y técnicas contrastadas científicamente. Pero la complejidad de la formación comparada con otras profesiones viene determinada por el hecho de que para la mayoría de oficios el referente teórico es único; así, el referente teórico del químico es la Química, para el físico es la Física, el del médico la Medicina... La mayoría de profesiones disponen de un referente teórico más o menos elaborado que permite a toda una comunidad profesional analizar con un notable rigor sus prácticas profesionales.

Por el contrario, los referentes teóricos de la formación no son uno, sino dos, con el inconveniente añadido de que uno de los referentes es opinable. De algún modo, a la formación le sucede lo mismo que a la arquitectura. Así, para el análisis y la valoración de un edificio es necesaria la utilización de dos referentes, en primer lugar el «técnico», que aportará el conocimiento que va a permitir a la comunidad de arquitectos discernir, con un cierto grado de consenso, sobre la bondad del proyecto de edificación en relación con su capacidad para mantenerse en pie y cumplir las funciones que se le han asignado. Referente técnico que en la mayoría de los casos no es el determinante, ya que el segundo referente puede ser determinante en su valoración, nos referimos al referente «estético». El posible acuerdo entre la comunidad de arquitectos sobre los valores técnicos del proyecto puede convertirse en

un total desacuerdo al introducir el análisis estético. Para algunos arquitectos la solución estética del edificio analizado puede ser inmejorable y para otros puede ser considerada nefasta.

En la formación sucede lo mismo, disponemos de dos referentes teóricos, uno de ellos «técnico», basado en un conocimiento científico, y otro que responde a un análisis de carácter básicamente ideológico y, por lo tanto, opinable. La conjunción indiscriminada y no consciente de los dos referentes es lo que nos permite comprender la existencia de modelos formativos diferentes y hasta antagónicos, el uso de la intuición, la prevalencia de las modas, o la búsqueda de la innovación por la innovación.

Referentes teóricos y fuentes disciplinares de la formación

Decidir cómo debe ser una propuesta formativa o cómo mejorarla exige emplear de forma rigurosa los *referentes teóricos de la formación*. En primer lugar, la *fente socioantropológica* o ideológica, que es aquella que determina la función y el sentido profundo de la formación y que se concreta en las preguntas: ¿para qué ha de servir esta formación?, ¿qué tipo de profesional se pretende formar? y ¿de qué modo debe ejercer su profesión?... Preguntas fundamentales que no tienen una única respuesta sino que cada una de ellas será el resultado de una cierta posición sobre los fines de la empresa u organización, sobre su papel social y su misión, su estructura organizativa, y como consecuencia, el papel, las funciones y las competencias de todos y cada uno de los miembros que trabajan en ella. La validez de estas respuestas no dependerá de factores demostrables empíricamente, sino de una concepción basada en principios filosóficos o ideológicos.

Si utilizamos este primer referente teórico en la revisión de muchas propuestas formativas podremos apreciar que sus diferencias profundas no se sitúan en lo más aparente, o sea, en el tipo de modalidad formativa o su metodología, sino que en éstas subyace una posición más o menos consciente o explícita sobre el tipo de profesional y el tipo de organización que se considera más adecuada.

En la práctica, este primer referente se concreta en la determinación de las finalidades de la formación u objetivos formativos. Son estos

finés u objetivos los que traducen o deben traducir el pensamiento sobre el papel de las organizaciones y la función de sus empleados correspondiente a la fuente disciplinar proveniente de la Filosofía o de la Socioantropología; es necesario recurrir a otra fuente disciplinar, la *epistemológica*, que es aquella que nos va a ayudar en la definición de los contenidos de la formación, o sea la exacta determinación de conocimientos, saberes, habilidades, procedimientos, valores y actitudes que deben ser aprendidos para conseguir actuar según los objetivos previstos y que dependerá en cada caso de los temas o materias que desarrollar de modo que la fuente epistemológica será el Derecho, la Informática, la Economía, las Ciencias Empresariales, etc., o cualquiera de los ámbitos del saber que pueden dotar de rigor y cientificidad a la selección de los contenidos de aprendizaje realizado.

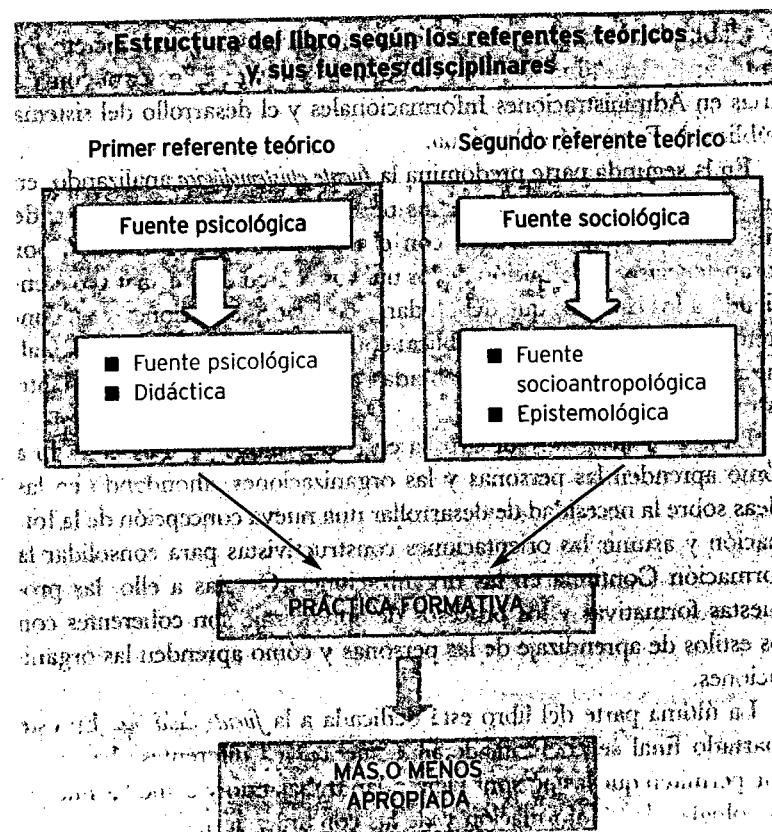
La utilización de este primer referente con sus dos fuentes disciplinares nos permite reconocer o definir los fines que pretende la propuesta formativa y sus contenidos de aprendizaje. Con ellos podemos realizar un primer análisis y extraer las primeras conclusiones o valoraciones: ¿se corresponden sus objetivos formativos con los tipos de profesión y organización que subyacen a sus propuestas? Y, a continuación, ¿los contenidos de aprendizaje son los suficientes y necesarios para la consecución de los objetivos previstos?

Con la respuesta a estas preguntas podemos establecer la correspondencia con nuestras ideas y determinar la idoneidad de los objetivos y la validez de los contenidos. A partir de este punto es cuando debe intervenir el otro referente teórico, el *técnico o científico*, y que se corresponde al conocimiento sobre los procesos de aprendizaje y de enseñanza. En este caso ya no estamos hablando de simple opinión o de posiciones personales sino de que el conocimiento existente podemos considerarlo como «incuestionable». Nos referimos a la *fente psicológica*, es decir, a las aportaciones de las distintas corrientes psicológicas del aprendizaje que nos ofrecen datos empíricos y marcos teóricos contrastados suficientemente para poder determinar unos principios generales sobre cómo se producen los procesos de aprendizaje.

Conocimiento sobre los procesos de aprendizaje, que añadido al conocimiento sobre las potencialidades de las distintas formas de enseñar, que proviene de la *fente didáctica*, nos permite analizar y determi-

nar la idoneidad de las distintas metodologías formativas según las características de los aprendices y los distintos tipos de contenidos de aprendizaje.

En el cuadro adjunto podemos ver un esquema en el que los dos referentes teóricos para el análisis de una práctica formativa se concretan en cuatro fuentes disciplinares: fuente socioantropológica, de la que depende la fuente epistemológica, y la fuente psicológica, de la que depende la fuente didáctica.



Los autores de este libro, a partir de su dilatada experiencia como responsables y gestores de formación, han integrado de forma clara la reflexión teórica en cada uno de los pasos en la toma de decisiones en el establecimiento de propuestas. El libro que tiene en sus manos sigue en su estructura la secuencia lógica de uso de los dos referentes teóricos y sus correspondientes fuentes disciplinares. Así, en los primeros capítulos analiza la formación desde su *f fuente sociológica* definiendo su papel ante la Sociedad del Conocimiento y los cambios que ésta plantea frente al modelo de Sociedad Industrial, sus necesidades y los retos correspondientes: la globalización del mercado y los cambios en las relaciones laborales y los nuevos enfoques organizativos y en concreto los cambios en las Administraciones Públicas y los desafíos para convertirlas en Administraciones Informacionales y el desarrollo del sistema público de Formación Continua.

En la segunda parte predomina la *f fuente epistemológica* analizando, en primer lugar, la concreción de las necesidades formativas a partir de una nueva conceptualización, con el desarrollo de la formación por competencias y la definición de los nuevos contenidos formativos atendiendo a los cambios que deben darse en las organizaciones y en concreto en la Administración Pública: competencias de eficacia personal, interpersonales, gestoras, orientadas al ciudadano, de pensamiento estratégico, comunicativas, etc.

La *f fuente psicológica* se desarrolla en el capítulo siguiente dedicado a cómo aprenden las personas y las organizaciones, ahondando en las ideas sobre la necesidad de desarrollar una nueva concepción de la formación y asumir las orientaciones constructivistas para consolidar la Formación Continua en las organizaciones. Gracias a ello, las propuestas formativas y los procesos de aprendizaje son coherentes con los estilos de aprendizaje de las personas y cómo aprenden las organizaciones.

La última parte del libro está dedicada a la *f fuente didáctica*. En este apartado final se analizan, detalladamente, los diferentes elementos que permiten que las personas aprendan trabajando y cómo las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones ayudan a ello. Además, los autores explican detalladamente y con interesantes sugerencias cómo aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer los pro-

cesos de aprendizaje de las personas y el aprendizaje de las organizaciones.

Es a partir del conocimiento aportado por los referentes teóricos y las fuentes disciplinares lo que les permite a los autores establecer de forma rigurosa, no sólo un compendio articulado y fundamentado sobre las características y condiciones que debe adoptar la Formación Continua en las organizaciones y, especialmente, en la Administración Pública, sino también un modelo e instrumento sistemático y coherente para el complejo proceso de diagnóstico, planificación y concreción de las intenciones formativas.

ANTONI ZABALA VIDIELLA

Introducción

Escribir, de por sí, es un placer, y formar es muy gratificante. Por ello, escribir sobre formación produce tanta complacencia como ver reflejada la luna sobre el mar, o el sol andar por el perfil de cualquier horizonte. Los autores de esta obra no han pretendido nada más que dar forma a unos pensamientos alumbrados por ilusiones compartidas y esperanzas alimentadas tras muchos sueños y convicciones sobre el valor político y social de la formación de las personas.

Hoy, quizás como nunca en el pasado, hay que reflexionar de nuevo sobre los aprendizajes y la formación. Ante los cambios incorporados por el advenimiento de la Sociedad del Conocimiento es necesario atinar caminos inéditos para redescubrir el papel social de la formación de los trabajadores en una sociedad que, dejando de ser lo que era, ha adquirido un nuevo rostro. Pero hay que transitar este camino de manera creativa e imaginativa. La Sociedad del Conocimiento emerge como realidad desafiante al ingenio e invita a desarrollar la creatividad. Pocas cosas del presente, y mucho menos del futuro, pueden ser como eran, otras deberán volverse a reinventar y otras tantas son aún inéditos. El reto es convertir estos inéditos en realidades viables.

La formación es una de las estrategias principales para contestar atinadamente a los cambios y desafíos planteados por la Sociedad del Conocimiento. El *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*,¹ que en su momento presidió Jacques Delors, propuso que la educación, y por extensión la formación, si quieren ser eficaces ante los retos provocados por el cambio de sociedad deben

¹ Al Mufti, In'am (coautor)/Delors, J. *La educación encierra un tesoro: Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. Santillana, Madrid, 1996.

estructurarse en torno a cuatro ejes fundamentales que el informe denominó *pilares del conocimiento*. Estos cuatro pilares son:

- **Aprender a conocer.** Se trata de cómo las personas comprenden su realidad, de qué manera se estimula la curiosidad para aprender y se fomenta el espíritu crítico, junto con la capacidad analítica para encontrar soluciones a los cambios constantes de la sociedad.
- **Aprender a hacer.** Los autores del informe proponen sustituir el concepto de cualificación profesional por la noción más práctica de competencia profesional. Sostienen que las personas deben poseer los conocimientos, las habilidades y desarrollar las actitudes necesarias para desempeñar correctamente sus ocupaciones, relacionarse con otras personas, trabajar en equipo, tener iniciativas y asumir riesgos y responsabilidades en sus organizaciones.
- **Aprender a convivir con los demás.** Las personas deben aprender a participar y colaborar entre ellas en todos los niveles de la sociedad y en los ámbitos laborales.
- **Aprender a ser.** El último pilar del conocimiento afecta a cómo se desarrollan integralmente las personas y se estimulan sus capacidades creativas.

La Sociedad del Conocimiento, en todos y sus múltiples aspectos, desde el económico hasta el cultural pasando por el social y político, se basa en el desarrollo, la difusión y la extensión del conocimiento en todos sus intersticios. De ahí la importancia e interés que tiene la educación y la formación en estos tiempos de mudanza. Los poderes públicos deben abordar estas cuestiones e impulsar un amplio proceso de renovación de los procesos educativos y formativos, a fin de adecuarlos a las nuevas demandas de la Sociedad del Conocimiento. Aquellos países que no realicen estos procesos perderán muchas de las oportunidades que surgen al amparo del progreso de la sociedad. En este empeño, las tecnologías de la información y de las comunicaciones pueden desarrollar un papel importante. Porque ellas permiten transformar los actuales sistemas educativos y formativos, y conseguir que los procesos de aprendizaje mejoren sustancialmente a fin de atender las nuevas demandas de la sociedad.

Si la formación ha sido siempre un bien socialmente considerado, la incorporación de las nuevas tecnologías en todos los resquicios de la vida, excepto en aquéllos donde la curiosidad humana trasciende a la propia tecnología, hace que el aprendizaje adquiera una nueva significación. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones hacen posible, según los expertos, algunas de las propuestas imaginadas años atrás por los pioneros de las nuevas teorías psicopedagógicas para mejorar los procesos de aprendizaje de las personas. De la misma manera que las nuevas tecnologías han cambiado los procesos de trabajo y a la propia sociedad, también están cambiando los propios paradigmas del aprendizaje.

Reflexionar, de manera específica, sobre la formación continua de los trabajadores y de los empleados públicos es pensar de qué manera los enfoques modernos sobre el aprendizaje en general contribuyen a mejorar las competencias de las personas ocupadas. Por ello, antes de abordar los aspectos más relacionados con la planificación y la gestión de la formación es necesario recorrer, aunque sea de manera recapitulada, cuáles son los progresos últimos en las teorías sobre el aprendizaje y cómo estos desarrollos permiten diseños formativos más eficientes y efectivos para los trabajadores y empleados públicos. El repensar algunos aspectos básicos de la formación y el aprendizaje permite entender, de alguna manera, por qué las personas aprenden. No parece que los progresos de la tecnología hayan modificado, en lo sustancial, los grandes elementos motores del aprendizaje de las personas:

- Se aprende para adquirir nuevas competencias para hacer cosas nuevas.
- Se aprende para hacer mejor el trabajo.
- Se aprende para mejorar la satisfacción en el trabajo.

El punto de partida de la reflexión subyacente en este libro es: ¿cómo las personas, de manera individual o en grupo, aprenden, especialmente en un contexto laboral que es complejo y en constante evolución? Pero, además, la primera pregunta lleva a dos preguntas más: ¿cómo las organizaciones, empresas, Administraciones Públicas o cualquier tipo de asociación aprenden a través del aprendizaje de sus

miembros? y ¿qué hacer para mejorar y evaluar el aprendizaje a fin de que sea socialmente útil, especialmente cuando la formación se sostiene con el presupuesto público?

En los capítulos del libro se aportarán las bases conceptuales para intentar responder a estas preguntas y otras que el lector, como los propios autores, se puedan formular mientras progresen en la lectura del texto. En este libro se pretende abordar todas estas cuestiones desde una perspectiva global, aunque en algunas partes del mismo se enfatizan los temas o se abordan desde la perspectiva de la formación de los empleados públicos. Pues éste es el ámbito en el cual los autores del libro han desarrollado sus experiencias formativas, tanto en la fase de diseño de los procesos formativos como en su gestión. Además, dado que los autores han tenido el privilegio de poder participar muy de cerca, junto a otros intervinientes del sector público y de las organizaciones sindicales, en la construcción reciente del sistema público de formación continua, las reflexiones suscitadas en este empeño se proyectan también en algunos de los capítulos del libro.

Este libro aspira a sugerir a su lector nuevos horizontes para seguir progresando en la mejora de la formación en cualquier tipo de organización. Por ello en este libro se sugiere una serie de elementos para definir un marco global para la formación continua y, de manera particular, para las Administraciones Públicas; por ello, las constantes referencias que el lector encontrará a este sector.

En el primer capítulo del libro, *La Sociedad del Conocimiento*, se encuadra la formación en el marco amplio de la Sociedad del Conocimiento y los cambios que este modelo de sociedad comporta. En este capítulo se analizan cuáles son los principales vectores del cambio, cómo los poderes públicos abordan la gestión de estas transformaciones y la orientación nueva que toman las organizaciones en el contexto de la Sociedad del Conocimiento. En el siguiente capítulo, *La formación es un bien social*, se analiza el papel social de la formación en el nuevo contexto creado por los cambios de las organizaciones. En este capítulo se aborda cómo estas transformaciones modifican el propio concepto de aprendizaje como resultado del nuevo papel que la sociedad demanda a los procesos formativos. El capítulo *El sistema público de Formación Continua* es una extensión del anterior. En él se plantean, de

manera específica, los elementos claves de todo proceso formativo en el contexto de la Sociedad del Conocimiento y se encuadra la formación continua de los trabajadores y de los empleados públicos dentro del sistema de Formación Profesional.

Las fuentes epistemológicas de los aprendizajes se abordan en los siguientes capítulos. En el capítulo *Formar por competencias* se reflexiona sobre la visión nueva que tienen las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento sobre cuál debe ser el papel de la formación y cómo, de manera particular, la formación por competencias aporta una dimensión nueva a los procesos de aprendizaje en el marco de las organizaciones. El siguiente capítulo, *Nuevos contenidos formativos*, está dirigido, principalmente, a las Administraciones Públicas. Todo el capítulo se centra en definir los contenidos de los aprendizajes de los empleados públicos a fin de contribuir a modernizar las Administraciones Públicas de acuerdo con los planes de cambio trazados por las políticas gubernamentales.

Las fuentes psicológicas del aprendizaje se abordan en el capítulo *Cómo aprenden las personas y las organizaciones*. Este capítulo está dedicado a conocer cuáles son las principales propuestas psicopedagógicas sobre cómo aprender. De todas ellas, en este capítulo, se examina con mayor profundidad el constructivismo y cómo éste puede contribuir a mejorar los métodos actuales de aprendizaje. Por otra parte, en este capítulo se aborda la cuestión de los aprendizajes desde una doble perspectiva: las personas y las organizaciones. Este doble enfoque permite examinar el fenómeno de las denominadas «Organizaciones que aprenden».

El último capítulo del libro está dedicado a la fuente didáctica. En el capítulo *Cómo formar* se propone una didáctica coherente con el enfoque constructivista y se analiza cómo las modalidades formativas pueden hacer más efectiva la formación. Se da una importancia especial al tema del «aprender trabajando» y cómo el *e-learning*, de manera específica, puede ayudar a mejorar las metodologías de aprendizaje.

El libro concluye con una extensa bibliografía que invita al lector a consultarla para ampliar sus conocimientos y encontrar nuevos caminos que explorar para seguir mejorando la formación en las Administraciones Públicas, en las empresas y en cualquier organización.

La Sociedad del Conocimiento

1

En este primer capítulo se analizarán diversos parámetros que enmarcan y condicionan el desarrollo de las actividades formativas y los procesos de aprendizaje. Con el advenimiento de la Sociedad del Conocimiento se han producido numerosos cambios que transforman los contenidos de aprendizaje y cómo aprenden las personas. Estos vectores de cambio dirigen la evolución de la sociedad hacia un futuro totalmente nuevo y diferente. Tras identificar y describir estos vectores se examinarán las respuestas dadas en el ámbito político, en la esfera de la gobernabilidad de la sociedad y, de un modo más detallado, en el ámbito de las organizaciones y sus efectos en la cultura del trabajo.

23

1.1 Aprender para construir el futuro

Los procesos de aprendizaje y de formación son cuestiones dinámicas y condicionadas por las propias transformaciones de la sociedad. Los aprendizajes y la formación son dos conceptos que reflejan con diáfana claridad el contexto social, económico, cultural y político en el cual se desarrollan. Cuando las personas, y también las organizaciones, aprenden asumen que sus aprendizajes llevan incorporados múltiples valores, conocimientos o prácticas que son propias de un determinado momento histórico. A su vez, el propio diseño de los aprendizajes y de los procesos formativos reproducen claramente, de forma más o menos explícita, los presupuestos ideológicos y el acervo de valores de quienes están interesados en los resultados sociales del aprendizaje y la formación.

Los aprendizajes y la formación no son cuestiones eclécticas o neutras por tratarse de aspectos asociados a la aplicación de unas metodo-

logías. Tanto los aprendizajes como los procesos formativos son aspectos con hondo calado político en la medida que transmiten unos contenidos que inciden en el desarrollo de las personas. Por ello, tanto el aprendizaje como la formación deben ser cuestiones que interesen a quienes tienen la responsabilidad de dirigir políticamente la sociedad. El aprendizaje en una sociedad debe ser una cuestión importante en las agendas de actuación política de los diferentes gobiernos de cualquier país.

Por todas estas razones, es oportuno y necesario, antes de profundizar sobre el sentido, los métodos y las prácticas de aprendizaje y de formación, objetivos fundamentales de este libro, situar ambas cuestiones en el contexto en el cual emergen, se desarrollan y se practican. Se trata, en definitiva, de descubrir cuáles son los parámetros del entorno que más influyen en los aprendizajes y la formación, y analizar aquellas tendencias que pueden condicionar su futuro inmediato.

La formación y los aprendizajes siempre son actividades orientadas hacia el futuro. Ambas pretenden siempre preparar a las personas para poder actuar, entendiendo este término en su sentido más amplio, de manera diferente de cómo se hace en el presente. Los aprendizajes y la formación, casi se identifican con las palabras del poeta, son actividades cargadas de futuro. Los sistemas de aprendizaje y los procesos formativos parten de una realidad, identificada generalmente como necesidad, que quiere transformarse y alcanzar, en el futuro inmediato, una realidad transformada. Los aprendizajes y la formación son instrumentos para el cambio. Tanto si ello ocurre desde una perspectiva organizacional, como si el interés se sitúa en el ámbito del desarrollo de las personas. Sin la perspectiva de futuro, los aprendizajes y la formación pierden su sentido, se desvanecen y malgastan su potencial transformador.

La gran paradoja del momento presente es que, mientras la Sociedad Industrial reforzaba una visión más estática y pasiva de los procesos de aprendizaje y de formación, la Sociedad del Conocimiento, de la mano de los cambios tecnológicos, estimula la dimensión más activa y transformadora de estos procesos.

En la Sociedad Industrial, los aprendizajes se concebían como hitos puntuales que jalonaban las diferentes etapas de la vida de las

personas, y tendían a concentrarse, fundamentalmente, en los períodos iniciales imaginados como fases preparatorias para el ingreso a la vida laboral activa. La formación diseñada para el mundo industrial partía del convencimiento de que las personas no cambian de profesión o de actividad laboral a lo largo de la vida. Formación y actividad laboral estaban presididas por la estabilidad. Ello condicionaba fuertemente los procesos de aprendizaje, pues éstos, más que estimular el saber cómo se aprende estaban más centrados en los resultados de los aprendizajes. Ello se justificaba en que estos resultados eran largamente perdurables en el tiempo, fruto de un entorno estable e inmutable. Utilizando un lenguaje metafórico puede decirse que el interés del aprendizaje, ante un hecho tan simple como $2 + 2 = 4$, ponía el acento en que lo importante era recordar el resultado del sumatorio, en lugar de comprender cómo operaba la operación matemática. El interés, en estos casos, no era tanto comprender las claves del aprendizaje, sino memorizar las cuestiones determinadas como relevantes.

Actualmente, los procesos de aprendizaje y los sistemas formativos dominantes dan todavía más importancia a los resultados que a los propios procesos de aprender. Todos estos procesos asumen, de alguna manera, que las personas tienen aún que vivir y trabajar en un contexto similar al de la Sociedad Industrial. Pero la realidad es ya otra. Esta contradicción crea una tensión notable que no puede orillarse fácilmente. La principal fuente de conflicto tiene su origen en que se está formando a las personas para una sociedad que ha dejado de existir.

Tal desfase, además de causar frustración y desmotivar a quienes esperan más de la formación de lo que están recibiendo realmente, es un problema político, en la medida que se resienten la riqueza y el bienestar de un país. En la Sociedad del Conocimiento, el bienestar y la riqueza están influidos notablemente por el nivel y la calidad de los conocimientos de sus miembros, tanto como ciudadanos activos con voluntad de ser agentes sociales comprometidos en la construcción del futuro, como miembros comprometidos con el desarrollo de la nueva economía.

Ante esta situación, es evidente que los aprendizajes y la formación en la Sociedad del Conocimiento son una apuesta de futuro.

La Sociedad del Conocimiento representa un giro copernicano respecto al modelo de la Sociedad Industrial. Donde antes había estabilidad ahora hay incertidumbre; donde antes había rigidez ahora hay flexibilidad; donde antes se competía ahora se pide cooperación; donde antes había compartimentos estancos ahora hay redes; donde antes había relaciones jerárquicas ahora se introduce la descentralización y la delegación de poder; donde antes sólo importaba el producto ahora el interés está en el cliente; donde antes se buscaba la pasividad del trabajador ahora se elogia su participación y su compromiso. Éstas son, entre muchas otras, las antinomias de los tiempos modernos. Los tiempos han cambiado y con ellos el cariz y el sentido de muchas cosas.

Los cambios asociados a la Sociedad del Conocimiento afectan a todos los niveles de las actividades de las personas y de las empresas en sus múltiples esferas. Ello motiva que los proyectos formativos deben ser sensibles a estos nuevos escenarios introducidos, esencialmente, por las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Los procesos de aprendizaje y los sistemas formativos, en el sector privado y en el público, están influidos por los mismos vectores de cambio, aunque algunos de ellos se expresen de manera distinta según su ámbito de incidencia. Pero además, en el sector público, la formación tiene un valor añadido de relevancia notoria. En la Sociedad del Conocimiento, las Administraciones Públicas, como expresión operativa de la acción de gobierno, están tomando un nuevo rumbo como resultado de los cambios sociales y culturales provocados por el impacto de las nuevas tecnologías. Sin embargo, los procesos de renovación y cambio no tienen la misma velocidad en el sector público que en el privado. Ello, en muchas ocasiones, representa una rémora que dificulta la adaptación de las organizaciones a la Sociedad del Conocimiento. Esta circunstancia, abordada desde una perspectiva global, viene a cuestionar algunos de los elementos sobre los cuales se sustenta la legitimidad de la acción de gobierno. Tales fenómenos se deben a los diferentes y nuevos roles que van a desarrollar los gobiernos y sus Administraciones en la Sociedad del Conocimiento.

Las Administraciones Públicas en la Sociedad del Conocimiento, no sólo no van a perder su peso en el desarrollo de la riqueza de un

país, sino que, en algunos aspectos, serán decisivas para que el crecimiento del bienestar sea socialmente cohesionado y económicamente sostenible. El nuevo papel que deben desarrollar los gobiernos y sus Administraciones sólo será posible si los empleados públicos se incorporan en estos procesos y atesoran aquellas competencias que hacen posible este cambio. La formación pasa a ser un elemento central y nuclear de todos los procesos de transformación de las Administraciones Públicas y resulta clave para asentar las bases de su legitimidad repensada en un nuevo contexto social.

El gobierno de la Sociedad del Conocimiento está mediatizado por un nuevo entorno económico, político, social y cultural que condiciona la propia acción de gobierno y el funcionamiento de sus Administraciones. Los procesos de modernización y de cambio asociados a este nuevo contexto han creado un nuevo escenario global para las Administraciones Públicas. Los gobiernos se enfrentan a nuevos retos que presionan para modificar sus estructuras de gobierno y la organización de sus Administraciones. Las principales tendencias que componen el entorno de la Sociedad del Conocimiento y que influyen en cómo estas son gobernadas. La formación, como elemento integrante de este entorno, está influida por esta situación.

En los próximos apartados se analizan sucintamente los principales vectores de este cambio que condicionan el desarrollo de las empresas y la acción de los gobiernos y sus Administraciones, y se examinan también aquellos que tienen mayor incidencia en el desarrollo de los procesos de aprendizaje y en los sistemas formativos para los trabajadores de las empresas de las Administraciones Públicas. Para un mayor conocimiento del alcance y la importancia de estos vectores invitamos al lector a consultar las obras *Una nueva administración pública para un tiempo de economía global. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-gobierno*¹ y *e-gobierno. Gobernar en la Sociedad del Conocimiento*.²

- 1 López Camps, J. y Gadea Carrera, A. *Una nueva administración pública para un tiempo de economía global. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-gobierno*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Oñate, 2001.
- 2 López Camps, J. y Leal Fernández, I. *e-gobierno. Gobernar en la Sociedad del Conocimiento*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Oñate, 2002.

1.2 Vectores del cambio

Diversos y variados son los factores que inciden en la configuración de lo que hoy se conoce como la Sociedad del Conocimiento. Algunos de estos elementos son verdaderos motores de las transformaciones que han provocado la sustitución de un modelo de sociedad por otro; otros, sin embargo, en un primer momento podían haber sido considerados más bien como consecuencias de estos cambios, aunque luego, dado su impacto social puedan ser tratados también como elementos activos de estas transformaciones. Por esas razones, todos estos factores pueden considerarse como los verdaderos vectores del cambio hacia la Sociedad del Conocimiento.

La información y el conocimiento son la base de la actividad económica

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones están modificando las maneras de vivir y de relacionarse las personas, la manera de aprender y la propia manera de gobernar. Fruto de estos cambios ha sido la transformación de la Sociedad Industrial en la denominada Sociedad del Conocimiento, porque el desarrollo tecnológico de los últimos años ha puesto el conocimiento en el centro de todas las actividades de las personas y de las organizaciones. Las tecnologías de la información y de la comunicación están transformando profundamente la vida de las personas y la orientación de las empresas, de tal manera que la «tercera revolución industrial» ha provocado la aparición de la sociedad de la información o la «Sociedad del Conocimiento». La información es la principal material prima de la actividad económica. En la Sociedad del Conocimiento «la generación, el procesamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de productividad y poder».³ La información se ha convertido en una mercancía que se compra y se vende incorporada en los propios bienes y servicios. La transformación de esta información en las empresas ha

3 Castells, M. *La era de la información. Vol 1. La Sociedad en Red*. Alianza Editorial (segunda edición), Madrid, 2000.

dado origen a la denominada *nueva economía* o, como se conoce de manera más popular, la *e-economía*.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones están presentes en todas las esferas de la actividad social, económica y política. El impacto en las empresas y en las organizaciones es evidente. Más adelante se dedica un apartado específico a esta cuestión. Lo mismo sucede en el ámbito gubernamental. Las nuevas tecnologías se están incorporando progresivamente en todas las actividades gubernamentales, no sólo para mejorar las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, sino también para desarrollar proyectos de mejora de la calidad de la democracia y de la propia acción de gobierno. Los avances tecnológicos, aún incipientes en su incorporación en la esfera de las decisiones políticas, provocarán notables cambios en el propio sentido del gobierno.

En los próximos años, el desarrollo tecnológico permitirá conocer grandes avances en el campo de la biología. Los especialistas han calificado el siglo XXI como el siglo de las biotecnologías. Éstas tendrán un gran impulso y sus beneficios permitirán resolver algunos de los grandes problemas que aún condicionan el desarrollo humano. Entre otros beneficios, las biotecnologías ayudarán a progresar notablemente en campos como la medicina y la agricultura. Así, el estudio del genoma humano y las aplicaciones genéticas ayudarán a resolver graves problemas relacionados con las enfermedades y el hambre. Pero, además, los avances en estos cambios harán a las personas más sabias y más capaces de interpretar aspectos que hasta hoy resultaban opacos a la razón humana. Gracias a estos progresos será posible abordar esferas del conocimiento hasta ahora inéditas o aplicar los desarrollos tecnológicos a los propios procesos de aprendizaje. Un ejemplo de estas potencialidades tecnológicas son indudablemente todas las propuestas realizadas en torno al tema del *e-learning*.

Globalización del mercado y cambios en las relaciones laborales

La información ha dado origen a una nueva economía concebida alrededor de los conocimientos o a la propia información que incorporar

a los productos o a los servicios. Una de las características de esta nueva economía es la creación de un mercado global. La actividad económica, aunque se genere por nodos locales, éstos crean redes más allá de los países, y los mercados trascienden las fronteras nacionales.

La Sociedad del Conocimiento modifica totalmente los conceptos de la cultura del trabajo de la Sociedad Industrial. La actividad productiva de los próximos años girará, cada vez más, alrededor del conocimiento. Éste será el principal recurso competitivo de las empresas del futuro dentro de un mercado global. Gracias a las nuevas tecnologías, las personas podrán desarrollar sus conocimientos en múltiples ámbitos. Las empresas de la nueva economía tienen en las personas su activo principal. Las nuevas corporaciones serán organizaciones de personas con recursos. La competitividad de las empresas está asociada al

conocimiento de sus trabajadores. Las organizaciones serán redes y éstas trascenderán las fronteras de las empresas en un mercado global.

Las transformaciones aportadas por las tecnologías de la información y de las comunicaciones en las empresas contribuyen a revalorizar el papel de las personas en las organizaciones. Éstas, más que recursos humanos, son consideradas como su activo principal. Más que hablar de recursos humanos, las empresas de la Sociedad del Conocimiento descubren que son organizaciones formadas por personas que disponen de recursos. Las empresas asumen que la capacidad de creación e innovación de sus trabajadores les aporta más ventaja competitiva. Asociados a estos fenómenos aparecen nuevos valores en el entorno laboral: los trabajadores son más autónomos en la toma de decisiones, especialmente cuando tienen relación directa con los clientes o los usuarios de servicios; son más polivalentes en sus competencias y se valora el poseer amplios conocimientos; así mismo se invita a los trabajadores a compartir los principios éticos y culturales de la empresa. Estos cambios están representando, sin embargo, la pérdida de algunos valores que habían sido referentes de socialización en el entorno laboral y que, hasta ahora, eran básicos en las relaciones laborales de las empresas industriales. La aparición de nuevos segmentos de trabajadores, más vinculados al sector del conocimiento, junto a la progresiva pérdida de algunos ámbitos de relación, tienen una amplia repercusión en la propia vertebración social y en la estructuración de la sociedad.

En la actualidad, el proceso de globalización de la economía, aunque comporte la aparición de un mercado más dinámico y abierto, paradójicamente resulta más sensible a las influencias del sector público y, de manera particular, a las actuaciones de las Administraciones locales. Ciertamente, la competitividad empresarial está influida hoy, fuertemente, por las propias actuaciones de las Administraciones Públicas. El desarrollo económico, por ejemplo, está condicionado por las normas y los reglamentos de las Administraciones que regulan el sector privado y que, en muchas ocasiones, limitan la iniciativa o, en otros casos, protegen a quienes realizan con el capital únicamente operaciones especulativas. Estos efectos tienen importantes impactos económicos que, en algunas ocasiones, representan una parte importante del PIB de un país. Sobre esta cuestión opina la OCDE «la amplitud

Ilustración 1. Tendencias de la nueva economía

Características de la nueva economía

Vieja economía	Nueva economía
Aprender alguna habilidad	Aprender a lo largo de toda la vida
Trabajo vs. gestión	Equipos
Negocio vs. entorno	Desarrollo sostenible
Seguridad	Asumir riesgos
Monopolios	Competencia
Mantenimiento del empleo	Creación de empleo
Salarios	Propiedad, acciones
Máquinas y equipos	Propiedad intelectual
Nacional	Global
Estático	Cambio
Estandarización	Cliente, usuario, elección
Arriba-abajo	Distribución, difusión
Jerarquía	Red
Regulación	Asociación público-privado
Suma cero	Ganar-ganar
Pleitos	Inversiones
Seguro de paros	Emprendedores

4 Merrill Lynch. *The Book of Knowledge - Investing in the Growing Education and Training Industry*. 1999.

y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los costes y, a la vez, a la productividad del sector privado, son contrarios a la flexibilidad indispensable para triunfar en un mercado internacional cada vez más competitivo».⁵

El proceso actual de globalización comporta también la internacionalización de muchas cuestiones que, hasta ahora, tenían una proyección en el marco de los estados. La mundialización de la economía, la competencia internacional de las empresas, el movimiento de personas y de información sin fronteras, son fenómenos nuevos que condicionan las propias políticas públicas. Los diferentes niveles de gobierno deben afrontar problemas nuevos que tienen, en más de una ocasión, su solución fuera de los límites del territorio inmediato, de los países y de los estados. En pocos años se ha creado un escenario mundial que invita a pensar de forma local y a actuar globalmente y, en otras ocasiones, a pensar globalmente y a actuar de forma local. Pero estos fenómenos nuevos estimulan también importantes movimientos sociales preocupados por los aspectos menos positivos del proceso globalizador. La toma de conciencia de sectores de la sociedad de los límites de la globalización ha abierto un debate amplio sobre cuáles son los alcances verdaderos de la nueva economía y sus efectos en la riqueza de las naciones y de los países. Buena parte de este debate gira en torno a cómo estos cambios pueden introducir nuevas formas de exclusión social, de dimensión incluso de país, o son estímulos de nuevas oportunidades que contribuyen al desarrollo global. Todas estas cuestiones forman parte hoy de muchas agendas de discusión política y determinarán las estrategias que seguir en los próximos años.

Sociedades más diversas y plurales

Una de las consecuencias más notables del desarrollo de la Sociedad del Conocimiento debida a la globalización de la economía es la modificación de la estructura social por la aparición de fenómenos como: el descenso de la natalidad de los países desarrollados, la aparición de

5 Ministerio de Administraciones Públicas. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, 1997.

grandes flujos migratorios y la modificación del modelo familiar. Fruto del descenso de la natalidad, la población envejece y, al disminuir el número de personas en edad laboral, se hace más necesaria la importación de mano obra extranjera. Este fenómeno, junto a la cada vez mayor diferencia de rentas entre los países desarrollados y aquellos que los procesos globalizadores condenan a una posición subordinada condenándolos a la pobreza, justifica la aparición de importantes desplazamientos poblacionales de las zonas pobres a los países ricos.

Esta situación tiene notables repercusiones en la propia estructura social de la Sociedad del Conocimiento. La inmigración es un fenómeno imparable que necesita estar regulado adecuadamente, de lo contrario es fuente de nuevas formas de exclusión social y de explotación humana, especialmente por las mafias que surgen al amparo del descontrol y la incapacidad gubernamental de adoptar políticas inmigratorias correctas. Nadie puede prever hoy cómo se comportará el fenómeno de la inmigración en los próximos años. Porque, junto a los problemas asociados a la exclusión social que pueden padecer los inmigrantes según sea su situación en el país de acogida, su presencia suscita cuestiones relacionadas con los procesos de integración social.

Los nuevos flujos migratorios plantean problemas relacionados con los procesos de integración social y originan un aumento de la diversidad cultural y del mestizaje en los países de acogida. La Sociedad del Conocimiento será una sociedad cada vez más multiétnica. Esta diversidad plantea importantes cuestiones nuevas a la gobernabilidad, especialmente en términos de «complejidad y fragmentación».⁶ Los gobernantes deben saber cómo resolver los problemas asociados con la integración de los inmigrantes y de qué manera todas las comunidades son acogedoras de las costumbres de las otras. Los procesos de integración social no deben limitarse solamente a aspectos culturales y de costumbres. Pues éstos, aunque relevantes, no siempre resuelven los problemas de fondo y reales, generalmente asociados a cuestiones relacionadas con las condiciones de vida de estos inmigrantes. La mejor política de integración social no es aquella que se entretiene en cuestiones accesorias sino la que aborda radicalmente los problemas deri-

6 OCDE. *Government of the Future*. OCDE, París, 2000.

vados de la condición de inmigrante y que tienen que ver con las condiciones que hacen digna la vida del inmigrante: acceso a viviendas en condiciones, acceso a la educación y al sistema sanitario, regularización de la situación, condiciones de trabajo equiparadas al resto de trabajadores y otros aspectos que garantizan la dignidad de las personas. Sin estas condiciones, las políticas integradoras serán evanescentes.

El incremento de la «inmigración empieza a poner a prueba la consistencia de buena parte de los principios y valores en los que se asienta la democracia española, así como la capacidad de tolerancia de los españoles frente a lo diferente».⁷ Este reto se plantea en torno a múltiples y variados hechos que transforman la convivencia cotidiana de las personas en la medida en que surgen comportamientos distintos a los considerados hasta ahora como dominantes.

La propia complejidad asociada a la pluralidad de intereses sociales hace que la toma de decisiones sea más difícil, especialmente cuando requiere la búsqueda de acuerdos y la creación de puntos de encuentro y consenso. No es una tarea fácil, porque ante el fenómeno de la inmigración muchas respuestas son primarias y poco razonables. La fragmentación produce, además, la desagregación de una serie de valores que, en el pasado reciente, habían servido para articular y cohesionar la Sociedad Industrial.

Presupuestos públicos contenidos

Un efecto prolongado de la profunda crisis económica iniciada en los años setenta y continuada hasta los ochenta ha sido la fase de contracción del sector público. El descenso global de la productividad empresarial repercutió negativamente en el cuadro presupuestario de los gobiernos. Éstos vieron disminuir sus ingresos mientras surgían nuevos gastos asociados a la necesidad de adoptar medidas urgentes para afrontar los múltiples efectos de la crisis económica. La primera e importante consecuencia de esta nueva situación fue el freno al modelo presupuestario incrementalista seguido, hasta aquellos momentos, por muchos gobiernos. Esta situación nueva significó también el fin del

7 *El País*, editorial *Enseñanzas religiosas*. 10 de marzo de 2002.

consenso del modelo de crecimiento económico keynesiano basado en políticas fiscales y monetarias expansionistas, junto con la confianza en la gestión macroeconómica. Los nuevos problemas de la economía mundial modificaron notablemente el cuadro de referencia consolidado después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, nada fue como antes. Las sucesivas crisis cíclicas o puntuales debidas a fenómenos globales imprevistos han retraído aún más el cuadro de referencia económico de los gobiernos.

Los efectos de la crisis económica repercutieron también en el propio modelo de Estado de Bienestar adoptado por la mayoría de los países occidentales. Las nuevas políticas presupuestarias asumidas por estos países cuestionaba en la práctica el modelo social de bienestar basado en la provisión de todo tipo de servicios por parte del Estado al margen de cómo ellos repercutían en las haciendas públicas. El déficit público era considerado un elemento dinamizador de la actividad económica y, sobre todo, actuaba como elemento mitigador de los desajustes provocados por las desigualdades del mercado. El continuado desarrollo de este tipo de políticas económicas provocaron lo que algunos expertos denominaron «efecto sobrecarga». A medida que los servicios públicos iban creciendo, los ciudadanos, satisfechos por los mismos, iban presionando por aumentar el número y el tipo de prestaciones de tal manera que los estados, al disponer de recursos, fueron diversificando su oferta de servicios de bienestar. Pero la crisis económica hizo evidente la imposibilidad de seguir con este tipo de política de bienestar.

De un contexto expansivo e incrementalista, los gobiernos han frenado, cuando no han reducido drásticamente, el gasto público. En ello se fundamenta la tensión que deben asumir la mayoría de gobiernos de los países de la OCDE: atender a nuevas demandas de servicios públicos y mantener, o mejorar, la prestación de los actuales en un cuadro macroeconómico de reducción del gasto. Ejemplo emblemático de este escenario fue el informe que inspiró la primera gran reforma de la Administración de la era Clinton (*Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*⁸) y que luego, con distinta fortuna, ha ido jalo-

8 Gore, A. *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos. De los trámites burocráticos a los resultados*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Oñate, 1994.

nando algunos de los intentos modernizadores de las Administraciones Públicas de muchos países.

La gobernabilidad de la Sociedad del Conocimiento se encuentra ante la paradoja de tener que atender problemas nuevos en un contexto de importante restricción presupuestaria por contención del gasto y por una oscilación en el caudal de los ingresos. Las sucesivas fases de las crisis económicas han creado una gran presión continuada hacia los gobernantes para reducir y contener el déficit público. La reducción del gasto público es fuente de tensión para muchos gobiernos de los países de la OCDE: atender a nuevas demandas de servicios públicos y mantener, o mejorar, la prestación de los actuales en un cuadro macroeconómico de reducción del gasto.

Pérdida de confianza política

A lo largo de estos últimos años ha ido empeorando la percepción ciudadana sobre sus gobiernos y las Administraciones Públicas. Poco a poco se ha ido extendiendo entre los ciudadanos la conciencia de que los gobiernos y las Administraciones, no sólo tienen dificultades para comprender y atender sus necesidades sino que, además, son incapaces de prestar nuevos servicios públicos con calidad y aceptables niveles de eficiencia. Las encuestas de opinión manifiestan que los ciudadanos perciben que el sector público es menos eficiente, globalmente, que el privado. Ante esta situación «se corre el riesgo de una pérdida grave de confianza en las instituciones. Una parte de la sociedad puede considerar ahora que la democracia no es asunto suyo, sino sólo de unos pocos».⁹

Los ciudadanos se han vuelto más exigentes en sus demandas a las Administraciones Públicas. Se solicita que éstas estén más próximas y receptivas a sus necesidades y que presten sus servicios con la misma o mejor calidad que las empresas privadas. Los ciudadanos, y aquellos grupos que defienden sus intereses, al disponer de mejores canales de acceso a las esferas gubernamentales o a los centros creadores de opinión, se han vuelto más exigentes y quieren influir también en las decisiones que les afectan. Los ciudadanos quieren controlar mejor el uso

9 Lévy, B-H. Entrevista para *El País*. 30 de enero de 1995.

de sus impuestos porque creen que las Administraciones Públicas son demasiado caras.

Ante esta nueva situación se produjo lo que algunos analistas han denominado *crisis de legitimidad del sistema*. Los estudios sociológicos demuestran que se asiste hoy a una progresiva pérdida de confianza de los ciudadanos sobre el papel que pueden desarrollar los gobiernos y sus Administraciones Públicas en el futuro. Tal es la cuestión que incluso se producen manifestaciones de desprecio hacia los políticos hasta tal punto que se consolida la antinomia entre políticos y ciudadanos calificando a los primeros de malos y buenos a los segundos. La consultora KPMG, en un documento de análisis del estado de la gobernabilidad, ha definido esta situación como de «crisis de expectativas en los clientes del sector público».¹⁰

El resultado más evidente de esta crisis de *pérdida de confianza en el gobierno*,¹¹ que se expresa de muchas maneras, encuentra sus máximas manifestaciones en el desapego hacia la política y los políticos que manifiestan muchos ciudadanos o en la desconfianza continuada en la política democrática como elemento útil para resolver el encuentro de intereses. Esta situación evidencia, como dice muy bien Victoria Camps, que «la democracia necesita una virtud: la confianza. Sin su construcción, no puede haber una auténtica democracia».¹²

Si bien es cierta la existencia de fenómenos que confirman esta pérdida de confianza de los ciudadanos en la política, hay que ser cautos y ecuanímenes con estos juicios. Pues, de lo contrario, se corre el riesgo de elevar a la generalización situaciones que son lo que son, sin mayor trascendencia que tratarse de un fenómeno acotado. Las generalizaciones fáciles alrededor de estas cuestiones corren el riesgo de sugerir alternativas inquietantes y amenazantes. Alimentar las desconfianzas hacia el sistema político, descalificar continuamente a los políticos y desprestigiar las instituciones democráticas significa adentrarse por el camino que, tarde o temprano, conduce a salidas autoritarias y antide-

10 KPMG Peat Marwick. *Organizations Serving the Public. Transforming to the 21st Century*. KPMG, 1997.

11 OCDE. *Government of the future*. OCDE, París, 2000.

12 Intervención de Victoria Camps en el 25.º Aniversario de *El País*. *El País*, 11 de mayo de 2001.

mocráticas. La experiencia de la Europa de entreguerras es un buen ejemplo de ello y una situación que hay que evitar.

Sociedad en Red

Como se ha ido repitiendo a lo largo de este capítulo, los cambios sucesivos introducidos por las tecnologías de la información y de las comunicaciones están modificando notablemente los modos de vida y las maneras de aprender y trabajar las personas, de estructurarse las organizaciones, de gobernarse las sociedades y de desarrollarse la acción política.

El fenómeno paradigmático de la nueva Sociedad del Conocimiento es la aparición de Internet. Éste ha transformado profundamente la vida de las personas, el funcionamiento de las organizaciones y la manera de estructurarse las sociedades. Lo sorprendente es cómo un acontecimiento tan simple, como es la creación de una red de redes construida sobre la base de las múltiples conexiones entre ordenadores, ha creado una forma de organización social nueva denominada por los expertos como Sociedad en Red. Ello hace que Internet, como afirma Manuel Castells, sea «mucho más que una tecnología. Es un medio de comunicación, de interacción y de organización social».¹³

Castells, con una agudeza de análisis admirable, escudriña la historia de Internet y demuestra que esta red es un tipo nuevo de tecnología especialmente por su forma de organización. Ello se debe, en gran medida, a que el desarrollo tecnológico sobre el cual se sustenta Internet está basado en la libertad y en la interacción entre las personas. Ambos valores son elementos constitutivos de esta tecnología porque así quisieron quienes hicieron posible que fuera realidad. Estos valores, y aquellos otros que se desprenden de éstos, se han proyectado en buena medida en los elementos constitutivos de las nuevas formas de relación social creadas alrededor de la Sociedad en Red. Es importante reconocer y asumir que la Sociedad en Red, fruto del progreso tecnológico, aunque aparentemente sea el resultado de este progreso, fundamentalmente se trata

13 Castells, M. *Internet y la Sociedad en Red*. Lección inaugural del programa de doctorado sobre sociedad de la información y del conocimiento en la Universitat Oberta de Catalunya. UOC, 2002. <http://www.uoc.es/web/cat/articles/castells/print.html>

de una dimensión nueva de la capacidad de libertad, creación e interacción de las personas y de los agentes sociales.

En la Sociedad en Red se han establecido unas pautas de relación diferentes entre los diversos agentes que intervienen en el desarrollo social y político. Las nuevas relaciones se estructuran en forma de redes que surgen libremente y se configuran o reconfiguran constantemente. El resultado es una gran red a escala mundial, de ahí el nombre de Sociedad en Red. La globalización lleva asociada la existencia de una red de redes que sustenta este fenómeno. Es una forma clara de ejemplificar el sentido de globalización. Las redes son estructuras abiertas y se pueden expandir sin límites. Para ello sólo necesitan ir interconectando nodos. La Sociedad en Red son sociedades abiertas, en constantes transformación y evolución, sin límites claros y en permanente modificación.

Alrededor de las posibilidades abiertas en torno a la Sociedad en Red han surgido numerosas profecías llenas de futuribles que muy probablemente son sólo fantasías sin ningún sustento de verosimilitud. Sin embargo, existen otros elementos mucho más plausibles que sí deben tomarse en consideración. Uno de los aspectos analizado por Castells es la incidencia de la red en el desarrollo de la sociabilidad de las personas. Sobre esta cuestión, dice Castells, a partir de los datos obtenidos por diversos estudios sociológicos, «Internet es un instrumento que desarrolla pero no cambia los comportamientos, sino que los comportamientos se apropian de Internet y, por tanto, se amplifican y se potencian a partir de lo que son».¹⁴ Todo ello pone en evidencia que no es Internet quien cambia el comportamiento de las personas, sino que es el comportamiento quien transforma Internet. Lo más interesante de la Sociedad en Red es que permite desarrollar numerosas comunidades personales basadas en intereses individuales o afinidades personales. De esta manera, la red permite dar mayor sentido a los proyectos individuales que aportan sentido a las experiencias vitales. La red hace posible que personas con proyectos similares refuercen sus convencimientos y establezcan poderosas redes sociales de afinidades difíciles de crear al margen de la red.

14 Castells, M. *Internet y la Sociedad en Red*. Lección inaugural del programa de doctorado sobre sociedad de la información y del conocimiento en la Universitat Oberta de Catalunya. UOC, 2002. <http://www.uoc.es/web/cat/articles/castells/print.html>

Gracias a la red, los movimientos sociales adquieren otra dimensión. El fortalecimiento de los movimientos sociales gracias al empleo de Internet se produce en un contexto de crisis de las organizaciones sociales tradicionales organizadas bajo criterios partidistas. La red recompone los actores sociales y sus centros de interés. Aunque éstos son más fragmentados y diversos. Las personas, en lugar de organizarse por grandes causas buscan en el campo social la defensa de intereses parciales y plurales, algunas veces sin conexión aparente entre ellos, aunque todos ellos conectados a experiencias vitales. En torno a esta cuestión, las reflexiones de Castells también resultan clarificadoras. Para este sociólogo, el gran problema planteado es «cómo, desde lo local, se puede controlar lo global, cómo desde mi vivencia y mi relación con mi mundo local, que es donde yo estoy, donde yo vivo, puedo oponerme a la globalización [...] Internet permite la articulación de los proyectos alternativos locales mediante protestas globales [...] Internet es la conexión global-local, que es la nueva forma de control y de movilización social en nuestra sociedad».¹⁵

La aparición de Internet ha facilitado la infraestructura tecnológica que está proporcionando la aparición de nuevos fenómenos sociales que de otra manera no se habrían desarrollado, pero que tienen su base en hechos de origen social. La Sociedad en Red es una realidad plena, total y que va a más. Se trata de una sociedad organizada alrededor de redes importantes que se configuran y transforman constantemente cambiando las vidas de las personas, las formas de relación y comunicación, y los sistemas de trabajo. Sin embargo, se trata de redes que, aunque poderosas por su extensión, son extremadamente frágiles. Al crearse una gran red donde los nodos están todos interconectados, cualquier modificación en algún punto de la red repercute en el resto. Ello tiene aspectos positivos, pues favorece la rápida difusión del conocimiento, pero tiene el riesgo de introducir cierta fragilidad en la red y el riesgo de que sus nodos puedan quedar afectados por las inestabilidades que aparezcan en algunos de sus puntos.

15 Castells, M. *Internet y la Sociedad en Red*. Lección inaugural del programa de doctorado sobre sociedad de la información y del conocimiento en la Universitat Oberta de Catalunya. UOC, 2002. <http://www.uoc.es/web/cat/articles/castells/print.html>

1.3 Gobernar el cambio

Los desafíos planteados por la Sociedad del Conocimiento reclaman que los diferentes niveles de gobierno asuman nuevas responsabilidades y que los actores políticos implicados asuman nuevos roles y comportamientos. El momento actual es tiempo para tomar importantes decisiones y para transformar los modos y maneras de gobernar. Bajo esta perspectiva, la primera cuestión que resolver es cómo recuperar la confianza de los ciudadanos en la política y la acción de gobierno ante la importante pérdida de confianza que tiene la actividad política. Es el momento de emprender una nueva reforma pública capaz de crear un gobierno para la Sociedad del Conocimiento y ganar la confianza de la ciudadanía.

Para ello hay que volver a situar la acción política en el centro del propio debate político. Para construir el gobierno del futuro hay que lograr que la ciudadanía sea activa y vuelva a confiar en la bondad de todas las instituciones de gobierno y de la Administración, de sus personas y los instrumentos que sostienen el sistema político. Los ciudadanos deben percibir que los gobernantes se ocupan eficazmente de los problemas de los gobernados y saben aprovechar las enormes ventajas que ofrecen los progresos tecnológicos de las últimas décadas. Además, la construcción del futuro reclama tomar grandes decisiones políticas que condicionen el propio devenir futuro de la sociedad. Para avanzar hacia el futuro es preciso tomar grandes decisiones que, en muchas ocasiones, precisan la convergencia de intereses muy dispares y afectan a muchos y diferentes sectores de la sociedad. Y ninguna de estas cosas puede hacerse sin una meditada, decidida y renovada acción política. Se trata de recuperar para el futuro el verdadero sentido clásico de la política.

El tiempo actual es una buena ocasión para recuperar el sentido de la política. La confianza de los ciudadanos en la política incrementará en la medida en que ésta aumente su prestigio y se abran espacios reales de participación. La gobernación debe permitir a la ciudadanía construir el futuro a partir de la consideración de las distintas alternativas posibles y, buscando la conciliación máxima de intereses, conseguir hacer participar de este futuro al máximo número de personas.

En el documento del gobierno británico *Modernising Government*¹⁶ se resumen los principales objetivos que se han de integrar en la agenda política de transformación de las Administraciones Públicas para mejorar la acción de gobierno. Para poder desarrollar sus propósitos, el gobierno debe atender cinco compromisos fundamentales:

1. Elaborar políticas públicas que den resultados, en lugar de reaccionar a presiones a corto plazo. Las decisiones políticas deben ser estratégicas.
2. Conseguir que los servicios públicos sean receptivos para prestar servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos.
3. Prestar servicios públicos de calidad y con eficiencia.
4. Gobernar en y para la era de la información, lo que significa emplear a fondo las tecnologías de la información y de la comunicación para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de la actividad empresarial.
5. Dignificar los servicios públicos.

42

De acuerdo con este horizonte, la acción de gobierno debe construir un marco de referencia nuevo para este proceso de reforma y modernización que permita recuperar el valor de lo público y la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes. Las principales cuestiones que integrar en este marco son:¹⁷

- **Mejorar la gobernabilidad.** La mejora de la gobernabilidad comporta gobernar con perspectiva estratégica, gobernar equilibrando el interés general con los intereses particulares, gobernar con responsabilidad y transparencia y guiados por comportamientos éticos, gobernar desde la proximidad, gobernar conociendo la opinión de la ciudadanía, gobernar liderando la sociedad, gobernar educando, gobernar con una nueva estructura de gobierno, gobernar con una nueva cultura de gobierno, gobernar con las tecnologías de la información y de las comunicaciones. La Sociedad en Red, y especial-

¹⁶ Gobierno Británico. *Modernising Government*. Marzo de 1999.

¹⁷ Para un mayor desarrollo de estas ideas, consultar López Camps, J. y Leal Fernández, I. *e-gobierno. Gobernar en la Sociedad del Conocimiento*. IVAP en prensa.

mente Internet, tienen también una proyección para mejorar directamente la actividad política. Internet es un instrumento inmejorable para mejorar la participación ciudadana. Lo fundamental del empleo de las nuevas tecnologías es que ellas permiten la interactividad, con lo cual las posibilidades de participación son muy notables.

- **Mejorar las Administraciones Públicas.** Para mejorar las Administraciones Públicas, éstas deberán ser más receptivas, deberán organizarse y estructurarse de forma holística; las Administraciones deberán ser simples, adaptables e innovadoras y orientarse hacia la mejora continua de los servicios públicos.
- **Crear una Administración Informacional.** Del mismo modo que las tecnologías de la información y de las comunicaciones transforman profundamente la vida de las personas y la orientación de las empresas, lo mismo debe suceder en las Administraciones Públicas. Éstas deben incorporar plenamente el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, no sólo para mejorar la gestión de los servicios públicos, sino también para transformar la propia identidad de la Administración. Las Administraciones Públicas deben incorporar decididamente todas las ventajas que aportan los avances tecnológicos.

43

Al igual que el sector empresarial ha empleado las tecnologías de la información y de las comunicaciones para desarrollar nuevos conceptos, como el *e-business*, *e-commerce*, *e-procurement* y otras iniciativas similares, varias iniciativas gubernamentales han incorporado elementos de estas estrategias en los procesos de modernización de los gobiernos y de las Administraciones. En la actualidad, buena parte de los procesos modernizadores de las Administraciones Públicas agrupan sus propuestas de cambio bajo los denominados proyectos de *e-gobierno*. En los últimos tiempos se ha consolidado la expresión *e-gobierno* o *gobierno electrónico*, *electronic governance* o *e-governance* como metáforas que simbolizan un cambio en los modos y maneras de actuación de los gobiernos a través de la implantación de los desarrollos de los avances tecnológicos.

El *e-gobierno* no es una estrategia únicamente para atender las necesidades de gestión de las Administraciones con soluciones tecnológicas. El *e-gobierno* es una estrategia de cambio profundo de las Adminis-

traciones Públicas a partir de la aplicación en ellas de modelos experimentados en las empresas privadas de cómo sacar el máximo partido a las nuevas tecnologías. Los proyectos de *e-gobierno* desarrollados actualmente por diversos gobiernos indican cuál es la orientación estratégica que debe tomar hoy el sector público para su modernización. La aparición del *e-gobierno* puede ayudar a muchos gobiernos a repensar lo que hacen y cómo lo hacen y adaptar la Administración Pública a las demandas de la Sociedad del Conocimiento. Tal como han escrito los autores de este libro en otro lugar «lo fundamental es aprovechar el impulso del *e-gobierno* para convertir el proceso de modernización, no únicamente en una estrategia para introducir las tecnologías en los ámbitos de gobierno, sino el repensar las Administraciones desde la perspectiva de los ciudadanos y facilitar que el proceso de cambio se dé en el conjunto de las Administraciones. Se trata de sacar el máximo partido a las tecnologías de la información y de las comunicaciones a fin de mejorar los niveles de democracia, mejorar la prestación de servicios y mejorar la eficiencia del trabajo público».¹⁸

Las propuestas de *e-gobierno* son un aspecto particular de la Sociedad del Conocimiento que permiten incorporar a la propia acción de gobierno la Gestión del Conocimiento en las organizaciones públicas y en la Formación Continua de los empleados públicos como un elemento estratégico de primera magnitud.

1.4 Nuevo sentido de las organizaciones

La Sociedad del Conocimiento obliga a repensar también algunos de los actuales paradigmas de las organizaciones. Los cambios sociales y la transformación de muchos de los valores de la Sociedad Industrial, especialmente el abandono de la concepción taylorista y weberiana del trabajo, exigen contemplar el futuro de las organizaciones, sean privadas o públicas, desde una nueva perspectiva.

Las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento, sean corporaciones empresariales o públicas, en muchos aspectos, son muy dife-

rentes a las organizaciones de la Sociedad Industrial. Diversos factores presionan en este sentido: cambios en la estructura del mercado; impacto del fenómeno de la globalización; fluidez del entorno, cambios en la demanda; disponibilidad de tecnologías que abaratan costos productivos y que a su vez amplían los límites del mercado; aparición de nuevas maneras de producir o de prestar servicios; importante presión de la competitividad sobre las empresas; necesidad de atender un mercado que es plural y heterogéneo; mejor cualificación de los empleados; surgimiento de nuevos estilos de dirección y liderazgo, son, entre otros elementos, algunos de los factores que contribuyen notablemente a repensar el sentido de las organizaciones. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones prefiguran un nuevo modelo de organización específica para la Sociedad del Conocimiento muy distinta a la conocida en la Sociedad Industrial.

Las empresas nuevas deben dominar virtudes nuevas porque los ciclos de vida de sus estrategias se han acortado sobremanera. Son empresas que deben reinventarse rápidamente. Cada cuatro o cinco años, las corporaciones deben revisar el sentido del negocio y adoptar decisiones estratégicas importantes. Fruto de esta nueva situación, las empresas han empezado a organizarse de otra manera a fin de aumentar su flexibilidad, su capacidad de adaptación, su diversificación y su capacidad de atender a unas demandas diversas y cambiantes. El esquema viejo taylorista-fordista, útil durante la etapa de la Sociedad Industrial, es inapropiado para atender esta nueva situación. Ahora ya no se trata de producir bienes en gran cantidad, estandarizados y de bajo valor añadido para un mercado ávido de comprar cualquier cosa y de cualquier manera. El mercado ha cambiado y, con ello, la organización de las empresas.

A pesar de las profundas transformaciones, las empresas de la Sociedad del Conocimiento no se construyen exclusivamente sobre valores corporativos nuevos. En las empresas de la Sociedad del Conocimiento coexisten valores nuevos y valores tradicionales. A la rapidez, el gusto por la innovación y la experimentación, o la pasión por la creatividad, las empresas de este nuevo siglo unen valores tradicionales consolidados durante la Sociedad Industrial.

Ante la nueva situación creada por la Sociedad del Conocimiento, las organizaciones, cualquiera que sea su finalidad, ya no se basarán

¹⁸ López Camps, J. y Leal Fernández, I. *e-gobierno. Gobernar en la Sociedad del Conocimiento*. IVAP, Oñate, 2002.

en sistemas cerrados o adoptarán formas estructurales asentadas en el poder jerárquico, ejercido algunas veces de forma autoritaria. Las organizaciones nuevas, más que ser estructuras definidas serán redes que facilitarán el intercambio de valores y conocimientos, tanto en su interior como con su entorno; donde las relaciones serán fundamentales y se basarán en la persuasión y en la comunicación franca; donde las personas compartirán intereses y por ello en la organización existirán numerosos niveles de cooperación; serán organizaciones que facilitarán la economía de escalas y que actuarán de forma globalizadora.

La aparición del concepto de red aplicado tanto en el ámbito de las organizaciones como en el de la sociedad, representa un importante cambio de perspectiva de importante alcance. La aparición de la organización en red comporta el desplazamiento del interés organizativo hacia los nodos, o elementos de esta red, y las conexiones que se establecen entre ellos. Efectivamente, la conexiones entre los distintos elementos de la Red son tan importantes como los elementos en sí. La visión holística se impone sobre la simple agregación de partes, porque las experiencias demuestran su validez en múltiples situaciones. Pero además, estas mismas evidencias demuestran que las partes de un todo, por sí solas, quizás no sean nada, pero su valor real, más allá de sí mismas, es que forman parte de un todo. Se trata de aplicar a las organizaciones el principio de la no separabilidad, tan útil en muchos campos de las ciencias. Este principio destaca el valor de las relaciones entre las partes. Estas relaciones garantizan la estabilidad del universo, explican la dinámica biológica y ahora aportan comprensión a la teoría moderna de las organizaciones.

Gracias a esta visión, una empresa es como un elemento animado y por ello puede leerse como un sistema integrado por múltiples interrelaciones entre los elementos constituyentes. El valor de estos elementos, en muchas ocasiones, está en el hecho de pertenecer a un conjunto lleno de relaciones. Los orgánulos celulares, por ejemplo, aislados pierden muchas de sus funciones, pero dentro del sistema celular resultan vitales para hacer viable el misterio de la vida. Algo parecido está pasando hoy en las organizaciones. Cada una de sus partes necesita de las otras para hacer posible su existencia y la realización de

su visión y de sus metas, admitiendo que estas organizaciones también están condicionadas por todas las relaciones que se establecen, tanto en su interior como con su entorno.

Las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento han comprendido que la transformación tecnológica, aunque necesaria, es insuficiente para alcanzar las transformaciones exigidas por el nuevo modelo de sociedad. Su gran descubrimiento ha sido darse cuenta de que la clave del éxito de estos procesos de cambio está, fundamentalmente, en el desarrollo de las capacidades de las personas que integran estas empresas. La riqueza de las empresas son sus personas. Aquello que ellas saben y son capaces de aplicar para mejorar continuamente la organización.

Como consecuencia de estos cambios experimentados por las empresas se producen una serie de fenómenos, algunos de ellos de honda significación e impacto para las propuestas formativas. Las respuestas dadas por las organizaciones para adaptarse a los parámetros de la Sociedad del Conocimiento han sido:

Cambios asociados a los nuevos enfoques organizativos

Los analistas de las organizaciones cuentan que uno de los cambios más relevantes de los años próximos será el cambio de sentido y de configuración de las organizaciones y cómo ellas se estructuran. Con la incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones se ha producido un cambio importante en la concepción de cómo deben ser las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento y sobre cuáles son sus elementos constitutivos más relevantes. Un hecho parece del todo cierto: las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento se transforman permanentemente.

Uno de los resultados más relevantes ha sido el acortamiento de distancias entre la cúpula directiva de las organizaciones y las líneas operativas. El efecto más evidente ha sido el aplanamiento de la pirámide organizativa. Las organizaciones rompen las divisiones funcionales clásicas y se reorganizan a partir de los resultados o de las cadenas de valor interno. Se reducen los niveles jerárquicos y se definen nuevas áreas de actividad. Además, las organizaciones han repensado su

sentido revalorando la importancia que para ellas tienen cuestiones del tipo visión y misión. Las opciones estratégicas y el impacto social de sus actividades, así como la dimensión ética del negocio, se han situado en el centro de preocupación de muchas empresas. Las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento rompen con la imagen tradicional de concebir la estructura organizativa como un agregado de compartimentos estancos.

Uno de los paradigmas de las nuevas organizaciones es su orientación hacia los resultados y cómo se moviliza el conocimiento de sus empleados para conseguirlos. La orientación hacia los resultados, generalmente expresados en términos de satisfacción de necesidades de sus clientes o las expectativas de los grupos de interés, implanta un nuevo sentido a las organizaciones porque introduce una manera distinta de entender los diferentes elementos que hacen posible alcanzar estos resultados.

Las organizaciones que consiguen alcanzar con éxito los resultados esperados se denominan organizaciones de rendimiento alto. Todas ellas comparten algunas características.

48

Ilustración 2. Características de las organizaciones de rendimiento alto.

- 1. Buscan siempre nuevas oportunidades.
- 2. Son organizaciones planas.
- 3. Las personas trabajan en equipo alrededor de procesos de valor.
- 4. Favorecen la formación; los trabajadores están altamente cualificados para actuar.
- 5. Sugestionan las competencias de los trabajadores.
- 6. Los equipos entre ellos cooperan; la dirección es participativa y establecen relaciones de colaboración con los proveedores.
- 7. Se preocupan por la calidad, los clientes y la mejora continua.
- 8. Aplican tecnología flexible.
- 9. Gestionan el cambio.
- 10. Estimulan la creatividad y la innovación.
- 11. Establecen redes de intercambio de conocimientos.
- 12. Interactúan con sus entornos.

De un sistema cerrado y basado en la organización de puestos de trabajo, perfectamente identificados y catalogados a través de sus relaciones, se avanza hacia una visión de las organizaciones como una red de personas con unas tareas que aportan valor. Se trata de organizaciones donde las personas trabajarán por equipos y en equipos. Las empresas tienden a concentrarse en aquellas actividades que dan sentido al negocio o aportan mayor valor añadido. Aquellas que no reúnen estas condiciones se externalizan, se subcontratan. Así surgen numerosas empresas con numerosas relaciones de prestación de servicios de apoyo a la actividad de otras empresas. Los resultados no son únicamente los logros cuantificables de toda gestión. Éstos expresan también cómo los empleados alcanzan estos logros. La orientación hacia los resultados comporta una mayor preocupación por la capacitación de los empleados y por cómo éstos emplean sus competencias a favor de los resultados esperados por la organización.

Esta nueva concepción de la organización se aleja de los esquemas fordistas y crea una nueva cultura de trabajo. Este enfoque refuerza potenciar el trabajo en grupo, donde cada persona aporta conocimientos, fomenta el grupo y no el trabajo individual; la fuerza física del trabajador, tal como se creía en la Sociedad Industrial, se reemplaza por el conocimiento, la creatividad y la capacidad de innovación de los trabajadores. Las organizaciones valorarán cada vez más «la capacidad de moverse entre el trabajo técnico y el no técnico».¹⁹ Asociado a este fenómeno surgen comunidades de aprendizaje en las cuales las personas comparten sus conocimientos y adaptan sus aprendizajes de forma continuada. Fruto de esta colaboración interprofesional aparecerán estilos de trabajo más flexible. Todo ello «hará necesario una colaboración formal e informal entre los empleados. Como los trabajadores pasarán de un puesto de trabajo a otro y de una carrera a otra, esta sólida colaboración con un compañero de trabajo les dará mayor estabilidad y flexibilidad, permitiendo a ambas partes más libertad que si cada uno trabajara aisladamente en un entorno corporativo».²⁰ Además, la incorporación de las tecnologías de la información y de las

49

19 Matathia, I. y Salzman, M. *Tendencias. Estilos de vida para el nuevo milenio*. Planeta Divulgación, Barcelona, 2001.
20 *Idem*.

comunicaciones ha transformado notablemente la cultura del trabajo creando nuevos sentidos y significaciones. A consecuencia de ello no es ninguna exageración afirmar que hoy ha aparecido un nuevo paradigma sobre lo que es una organización.

En relación con sus empleados, estas organizaciones se estructurarán alrededor de su conocimiento y de su nivel de cualificación y competencia; de la capacidad de progresar en el *empowerment* continuo de las personas y en la mayor diversidad de las actividades que éstas deben desarrollar. Las organizaciones empiezan a transformarse cuando descubren que las nuevas tecnologías sirven, primero para acumular datos, luego para convertir éstos en información y, más tarde, para emplear esta información para crear conocimiento que puede gestionarse. Las personas son quienes crean las organizaciones, y éstas se conforman a partir de las aportaciones de aquéllas. Las organizaciones son, en definitiva, la suma de las competencias de sus personas, aquello que ellas hacen. En las nuevas organizaciones «el centro de gravedad en el empleo está pasando rápidamente del trabajador manual y administrativo al empleado dotado de conocimientos que no acepta el modelo de orden y mando que la empresa tomó del ejército hace unos cien años».²¹

El fin del modelo fordista de organización implica también superar la división vertical con relación a la gestión del conocimiento. Ahora el conocimiento fluye en el interior de las organizaciones y de ellas hacia su entorno. Dicen los analistas que «las empresas en expansión cada vez dependen más de la cualificación que posee su capital humano, de aquí al año 2005, la mano de obra cualificada representará el 85% de todos los puestos de trabajo, frente apenas el 20% de 1950».²² Una de las consecuencias de ello, muy evidente en las organizaciones públicas, es la progresiva incorporación de los diferentes *stakeholders* a los procesos de toma de decisiones. Con ello, las organizaciones públicas asumen la responsabilidad de incorporar nuevas dimensiones de gestión de la información a fin de que ésta sea un buen instrumento al servicio de este proceso participativo.

21 Drucker, P. *Llega una nueva organización a la empresa*. En *Gestión del conocimiento*. Harvard Business Review. Ediciones Deusto; Bilbao, 2000 (página 3).

22 Matathia, I., Salzman, M. *Tendencias. Estilos de vida para el nuevo milenio*. Planeta Divulgación. Barcelona, 2001.

Como resumen de todo lo anterior pueden reproducirse las palabras de P. Drucker «entramos ahora en un tercer período de cambio: el giro desde la organización basada en la autoridad y el control, la organización dividida en departamentos y divisiones, a la organización basada en la información, la organización de los especialistas del conocimiento».²³ El resultado final de toda esta situación nueva es la aparición de un nuevo concepto de organización: «la organización que aprende». Este término, propuesto en su momento por P. Senge²⁴ es el que mejor define cómo serán las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento. De acuerdo con Senge, las organizaciones que aprenden se basan en el desarrollo de cinco competencias básicas:

- **Razonamiento de sistemas.** Generalmente las personas tienden a centrarse en partes aisladas de los sistemas; se trata de adquirir un punto de vista nuevo que permita comprender cualquier acontecimiento con una visión global y entender la interrelación de sus partes.
- **Dominio personal.** Se refiere a la capacidad de las personas de profundizar en las visiones personales, conocerse mejor y saber analizar la realidad con objetividad.
- **Modelos mentales.** Las personas tienen unos supuestos profundamente arraigados, en generalizaciones e imágenes que condicionan el modo de pensar, comprender y actuar. Se trata de identificar estos mapas y contrastarlos con la realidad.
- **Visión compartida.** Se refiere a la creación de una visión de futuro que sea compartida con todos los miembros de un equipo o de una organización.
- **Aprendizaje en equipo.** El saber trabajar con otras personas, el estimular la creatividad de las personas del equipo son fundamentales para alcanzar el aprendizaje en grupo y organizativo.

Todo este entorno condiciona hoy el desarrollo de la formación en las organizaciones.

23 Drucker, P. *Llega una nueva organización a la empresa*. En *Gestión del conocimiento*. Harvard Business Review. Ediciones Deusto; Bilbao, 2000.

24 Senge, P. *La Quinta disciplina*. Granica, Barcelona, 1995.

Cambios en la organización del trabajo

El cambio más relevante producido por la nueva manera de entender las organizaciones es el abandono de la clásica noción de puesto de trabajo y la introducción de un concepto, mucho más amplio y de mayor versatilidad, como el de ocupación. Tradicionalmente, el puesto de trabajo corresponde a la ubicación de una persona dentro de una organización; asociado a este puesto existen unas tareas que realizar y que lo definen. El puesto era, de alguna manera, la unidad elemental del trabajo. Sin embargo, las empresas, ante la necesidad de adoptar un nuevo sistema de producción, mucho más integral y con capacidad de dar respuesta a las múltiples variables operacionales, requieren que sus trabajadores se ocupen de múltiples, variadas, y en ocasiones imprevisibles, tareas. Las empresas precisan que sus empleados sean capaces de realizar, no únicamente unas tareas especificadas en un catálogo de funciones por puestos de trabajo, sino adoptar múltiples decisiones, relacionarse con otras personas, aplicar creativamente sus conocimientos, en beneficio de una mejora continua de su actividad.

Las transformaciones recientes de las organizaciones productivas han puesto en evidencia las limitaciones que tiene el concepto clásico de puesto de trabajo para comprender aquello que está sucediendo hoy en las empresas. Sobre ello, Vargas Zúñiga dice: «El restringido concepto de puesto de trabajo ha dado paso al más amplio y expresivo concepto de ocupación. Las ocupaciones no corresponden con un grupo de tareas aglomeradas en operaciones y en funciones; son conjuntos más abiertos que evocan conocimientos básicos de un área con la característica de poder ser transferidos en el ejercicio de varios empleos».²⁵ El concepto de ocupación es más amplio al referirse a un conjunto de tareas que definen las actividades de las personas dentro de una organización, con independencia del puesto que éstas ocupen en la misma.

En las organizaciones de la Sociedad Industrial, las descripciones de puestos de trabajo intentaban, a partir de un análisis previo, predecir aquello que debían hacer las personas en unos puestos de trabajo con-

25 Vargas Zúñiga, F. *La formación basada en competencias en América Latina*. Documento presentado en el Primer Seminario Andino sobre experiencias de formación basadas en competencia laboral. OIT/Cinterfor, Bogotá, 1998.

cretos. Dado este objetivo, los manuales eran muy detallados y las descripciones no dejaban nada por especificar. Sin embargo, la realidad laboral de muchas organizaciones era muy distinta de lo predicho por los manuales de funciones. La evidencia demostraba que en las actividades ocupacionales lo que sucedía no se correspondía con lo que decían las descripciones de los puestos. Había importantes elementos y variables, no especificadas en estos manuales, que tenían gran influencia en la actividad laboral de las personas.

En la actualidad, en las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento las actividades de los empleados se relacionan más con la gestión de flujos de información que con actividades operacionales. Incluso, la nueva organización del trabajo comporta que empleados, hasta ahora vinculados a trabajos de línea, asuman funciones reservadas a la dirección intermedia. Lo que sucede al final de todo este proceso es que el trabajador adquiere una multifuncionalidad a partir de integrar diversos conocimientos y habilidades. Gracias a esta multifuncionalidad, los trabajadores pueden responsabilizarse de múltiples tareas dentro de la misma organización más allá de cualquier intento de fijar o normalizar aquello que deben hacer.

Además, se produce un fenómeno totalmente nuevo, como es la integración de la actividad de las personas con los resultados obtenidos. Sobre ello dice F. Vargas Zúñiga: «Un resultado se logra movilizándolo la persona para la realización de las tareas. Esa movilización entraña un comportamiento consciente del trabajador, intencional, planificado y socialmente controlado, además tiene significado para el trabajador en su ambiente de trabajo. Tarea y resultado se asocian de forma estrecha. Pero el resultado se logra mediante una compleja interacción de razonamientos, información entre los trabajadores, acciones y decisiones que rompen las estrechas reglas de las prescripciones en los manuales».²⁶

Esta nueva manera de entender las organizaciones implica asumir que los resultados de las organizaciones depende, entre otros factores, de la calidad de las competencias de sus miembros y de la propia capa-

26 Vargas Zúñiga, F. *La formación basada en competencias en América Latina*. Documento presentado en Primer Seminario Andino sobre experiencias de formación basadas en competencia laboral. OIT/Cinterfor, Bogotá, 1998.

cidad de las organizaciones de aprender. Aquellas organizaciones que deseen obtener buenos resultados deben invertir en mejorar las competencias de sus empleados y desarrollar sistemas de gestión del conocimiento que aseguren su aprendizaje organizativo. Las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento serán organizaciones cualificantes. Serán organizaciones preocupadas en favorecer el aprendizaje continuo de sus miembros. Las personas aprenden mejorando sus competencias y transmitiendo estos aprendizajes a la organización. Es un camino doble, de ida y de vuelta.

Ilustración 2. Requisitos de las organizaciones del futuro²⁷

LAS ORGANIZACIONES MODERNAS NECESITAN:

- Planificación mucho más creativa.
- Conocimiento válido y útil sobre nuevos productos y nuevos procesos.
- Más acciones concertadas y en cooperación con un compromiso a largo plazo.
- Mayor comprensión para afrontar retos de la complejidad.

ESTOS REQUISITOS DEPENDEN:

- Del éxito continuo y abierto entre individuos y grupos.
- De la comunicación libre y fiable.
- De la interdependencia como base de la cohesión.
- De la presencia de confianza, asunción de riesgos y ayuda mutua.
- De detectar y resolver los conflictos.

PARA ELLO SE REQUIEREN PERSONAS:

- Que no teman manifestar sus opiniones.
- Que valoren y busquen integrar sus contribuciones en un todo creativo.
- Que necesiten poco las recompensas individuales.
- Que sepan encontrar el conocimiento válido y el desarrollo de las mejores soluciones.

27 Reproducido de una entrevista a Chris Argyris en Harvard Deusto Business Review, n.º 104, septiembre de 2001.

Aprendizaje a lo largo de toda la vida

Una de las características de la Sociedad del Conocimiento es el nuevo papel que adquieren los procesos de aprendizaje y los sistemas educativos y formativos. En esta nueva sociedad, la formación, en concreto, no es un hecho limitado a momentos puntuales de la vida de la persona o restringido a ciertos ámbitos. Una de las características más relevantes de la Sociedad del Conocimiento es que los aprendizajes abandonan los marcos formativos formales, donde estaban situados en la Sociedad Industrial, y se difunden en espacios no formales e informales. Se aprende constantemente y en cualquier circunstancia.

En el informe de la Unión Europea, como el *Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*²⁸ o en las recomendaciones del Consejo de Europa *Europa y la sociedad global de la información* (informe Bangemann)²⁹ se advertía sobre la necesidad de utilizar adecuadamente la educación y la formación para aprovechar las oportunidades que ofrecían los cambios introducidos por las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Por ejemplo, en el *Libro Blanco sobre la educación y la formación*, la Comisión Europea afirma taxativamente que la sociedad del futuro será una sociedad del conocimiento y que, en dicha sociedad, «la educación y la formación serán, más que nunca, los principales vectores de identificación, pertenencia y promoción social. A través de la educación y la formación, adquiridas en el sistema educativo institucional, en la empresa, o de una manera más informal, los individuos serán dueños de su destino y garantizarán su desarrollo». Estas tecnologías estaban introduciendo importantes cambios en el mundo laboral y en el ámbito social, y era preciso contar con una ciudadanía lo suficientemente preparada. Sin embargo, la situación nueva creada por estas transformaciones exigía asumir también unos esquemas formativos nuevos en cuanto a contenidos y a formas y significados. Un hecho era evidente, la formación no podía concebirse como un bien adquirido y perdurable. Todo lo

28 Comisión de las Comunidades Europeas. *Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*. Luxemburgo, 1995.
 29 Bangemann, M. *Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo Europeo*. Bruselas, 26 de mayo de 1994.

contrario. Tal como dice una expresión muy extendida en ciertos ámbitos formativos, «los contenidos formativos, al igual que los *tetra briks* de leche, tienen fecha de caducidad». Ciertamente, una de las consecuencias más evidentes de los cambios introducidos por las tecnologías de la información y de las comunicaciones es la caducidad de muchos de los conocimientos. De ahí que el aprendizaje se convierta en una actividad permanente en las personas.

La Unión Europea ha incorporado la perspectiva del aprendizaje permanente en todos los ámbitos de las políticas públicas. En diversos documentos, tanto los del ámbito educativo y formativo como los relacionados con el desarrollo de la Sociedad de la Información o las políticas ocupacionales, se insiste en la importancia del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Con la Sociedad de la Información se introduce la Sociedad del Aprendizaje.³⁰

Durante los años noventa del siglo pasado se ha consolidado un concepto que es una metáfora de lo que está sucediendo en la realidad: el aprendizaje a lo largo de toda la vida. La perspectiva de la formación permanente transforma el sentido de muchos proyectos educativos y formativos surgidos bajo las presiones de la Sociedad Industrial. El más importante de ellos es que se supera la dicotomía establecida entre educación y formación, o entre ambas y el desarrollo profesional. En el contexto de la Sociedad Industrial las políticas públicas entendían por educación todo aquello que ocurría en la escuela, por formación los aprendizajes de índole profesional dados por estructuras formativas formales o en el puesto de trabajo, y por desarrollo profesional los aprendizajes informales de las personas. Sin embargo, la Sociedad del Conocimiento, con sus cambios y transformaciones, sus entornos rápidamente cambiantes, obligan a vencer la concepción estática entre educación, formación y desarrollo profesional integrando todos estos conceptos en una única perspectiva: el aprendizaje a lo largo de toda la vida. La mayoría de países están introduciendo en el núcleo de sus políticas educativas y formativas el enfoque hacia el aprendizaje permanente.

30 Comunicado de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre cómo aplicar la Sociedad de la Información. *Towards a Learning Society*. 31 de mayo de 1995.

Para los países de la Unión Europea, la cuestión del aprendizaje permanente es de vital importancia para asegurar la competitividad de las empresas. La cumbre del Consejo de Europa celebrada en Lisboa, en marzo de 2000, apostó decididamente por el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Pocos meses después, el documento *Memorandum sobre el aprendizaje permanente*,³¹ profundizó positivamente sobre cuáles debían ser los principales ejes del enfoque del aprendizaje permanente. Posteriormente, en la cumbre del Consejo de Europa celebrada en Barcelona, en marzo de 2002, se ha insistido en la necesidad de tomar compromisos concretos sobre cómo hacer realidad este aprendizaje permanente. El informe *National actions to implement Lifelong Learning in Europe*³² es un buen documento de consulta para conocer cuáles han sido las iniciativas sobre el aprendizaje permanente de los distintos países de la comunidad y saber el avance de los diferentes programas. El gobierno español, en múltiples declaraciones, ha asumido la importancia del aprendizaje permanente. Un ejemplo de ello es el documento *Informe nacional sobre el debate acerca del aprendizaje permanente en España*. En este documento, elaborado antes de la presidencia europea de España, el gobierno español se compromete a hacer del aprendizaje permanente un compromiso durante el período de la presidencia española. Así, en este sentido, se dice «La intención de la Administración española es incluir, en la Agenda de trabajo, la elaboración del “Plan de Acción del Aprendizaje Permanente en Europa”, con el máximo empeño de que quede aprobado durante su presidencia y pueda servir de referente para las actuaciones que en este campo se lleven a cabo en los países que conforman la Unión Europea».

De manera genérica, se puede considerar que el aprendizaje permanente surge como respuesta a la necesidad de adaptar a las personas a los cambios rápidos que se operan en la Sociedad del Conocimiento. No todos los expertos entienden el concepto de aprendizaje permanente de la misma manera. Para algunos la formación perma-

31 Comisión de las Comunidades Europeas. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Bruselas, 2000.

32 CEDEFOP, *National actions to implement Lifelong Learning in Europe*, CEDEFOP Eurydice-European Centre for the Development of Vocational Training, Tesalónica, 2001.

nente es necesaria, fundamentalmente, para adecuar los conocimientos de los trabajadores a los cambios del mercado y con ello asegurar la competitividad de las empresas. Para otros expertos el aprendizaje a lo largo de toda la vida debe servir para preparar a las personas como ciudadanos activos y prepararlos para conseguir aprovechar mejor las oportunidades de la Sociedad del Conocimiento para mejorar la calidad de vida.

A pesar de las diferentes interpretaciones existentes entorno a este concepto, aunque muchas de ellas resultan totalmente complementarias, existen una serie de elementos que son propios de este modelo de aprendizaje. Los más destacados son:

- El interés del aprendizaje está centrado en quienes aprenden, en sus necesidades y en cómo se aprende. Se trata de una orientación hacia la demanda.
- El autoaprendizaje³³ es una cuestión que potenciar.
- Importancia de *aprender a aprender*.
- Es necesario vincular la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida con los diferentes momentos de la vida de las personas.

Indudablemente, la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones a los procesos de aprendizaje han contribuido a desarrollar mejor todos los potenciales del aprendizaje a lo largo de la vida. Todas estas cuestiones se desarrollan con mayor detalle en varios capítulos de este libro.

El aprendizaje a lo largo de toda la vida es una responsabilidad compartida entre los gobiernos, las empresas y las personas. Cada una de ellas debe responder a los desafíos del aprendizaje permanente y asumir cuál es su grado de responsabilidad en el funcionamiento del sistema de aprendizaje permanente.

33 Los autores consideran que el término *autoaprendizaje* es una redundancia, pues todo proceso de aprendizaje comporta un compromiso personal de aprender. Sin embargo, se mantiene este término por su profunda difusión para referirse a aquellos aprendizajes no presenciales.

El conocimiento como nuevo capital

Las mismas tecnologías que han modificado el propio sentido de la sociedad están asimismo transformando, no tan sólo los procesos de trabajo, sino también el propio concepto de aprendizaje y cómo las personas aprenden. Los aprendizajes y la formación se transforman gracias a la aplicación de las nuevas tecnologías. Éstas, por ejemplo, hacen que la formación esté disponible en cualquier momento y en cualquier lugar, que sea más adaptable a los estilos de aprendizaje de las personas y, en la medida que sea más accesible, sus costes sean inferiores. Gracias a las tecnologías de la información y de las comunicaciones las personas pueden aprender mejor. Las nuevas tecnologías ofrecen hoy una buena oportunidad para transformar los procesos de aprendizaje. Hay que saber aprovechar estas oportunidades.

La nueva concepción organizativa obliga a revisar el sentido de la formación. La mayoría de programas formativos estaban pensados y diseñados para un modelo de organización que está desapareciendo. Las estrategias formativas y los contenidos formativos se están reinterpretando a la luz de los progresos de la Sociedad del Conocimiento. Esta perspectiva introduce numerosos elementos nuevos en los procesos de aprendizaje y de formación, pero sin duda alguna hay dos que son más relevantes que los otros. El primero de ellos está relacionado con la posibilidad de adaptar los procesos de aprendizaje a las características particulares de las personas y a sus intereses. El otro se refiere al cambio de rol del formador. Éste, en lugar de ser un experto que aporta un conocimiento tras otro, su intervención en el proceso formativo se sitúa actuando como maestro-guía del propio proceso de aprendizaje de las personas. En este caso, el formador facilita paquetes de contenidos que son interesantes para quienes aprenden, fundamentalmente porque aportan sentido y significación a su trabajo. Estos paquetes de contenidos pueden calificarse como *pastillas de conocimiento*.

El término *pastillas de conocimiento* parece apropiado para describir esta nueva situación. Se trata de pastillas en su acepción terapéutica o farmacológica porque ayudan a resolver, en muchas ocasiones, problemas que surgen en el entorno laboral de las personas. Pero son también pastillas porque se trata de piezas formativas pequeñas adaptadas

a las necesidades de quienes están formándose. La ventaja de estas pastillas es que a partir de ellas las personas pueden construir su proceso de aprendizaje, presente y futuro. Estas pastillas son como las partículas elementales sobre las cuales se arma todo el proceso de aprendizaje. En otro capítulo de este libro se reflexionarán y examinarán con detalle estas cuestiones.

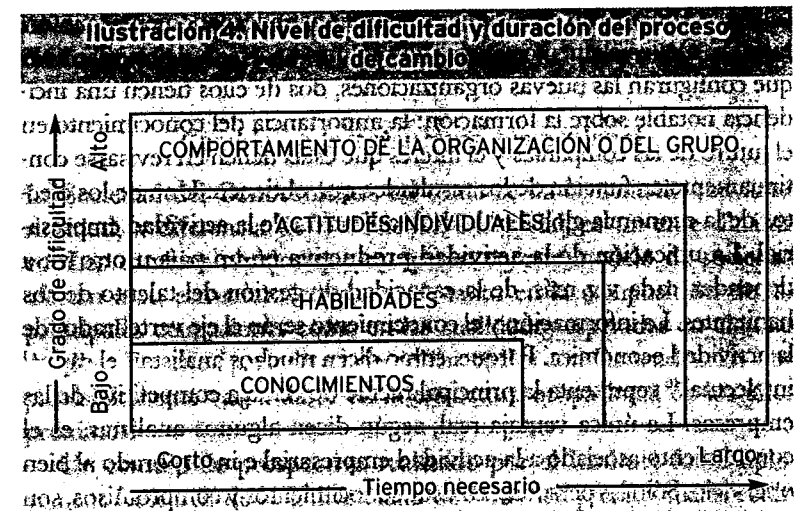
Esta revolución tecnológica que afecta a la formación tiene también su proyección en las organizaciones. Las organizaciones modernas no son indiferentes al hecho de que el conocimiento deja de ser una posesión individual y se convierte, a través de redes, en muchas ocasiones informales, en uno de los activos más importantes de las organizaciones. Éstas aprenden a partir de la experiencia de aprendizaje de sus empleados. Esta realidad obliga a plantearse aspectos relacionados con la gestión del conocimiento, tanto en el interior de la empresa como fuera de ella. La creación de redes de conocimiento es un elemento clave en estas cuestiones. El efecto más notorio es el fenómeno conocido con el nombre de *Organizaciones que aprenden*.

Asumiendo plenamente las palabras de D. A. Garvin, una Organización que aprende es «una organización experta en crear, adquirir y transmitir conocimiento, y en modificar su conducta para adaptarse a esas nuevas ideas y conocimientos».³⁴ Así, una organización que aprende es una organización que tiene unos mecanismos formales o informales que animan a que sus miembros conserven y difundan los conocimientos, las habilidades y las actitudes, procurando que todo el mundo aprenda y que ello sirva para mejorar la propia actividad de la organización. De tal manera que si no hay cambios reales en la forma de realizar el trabajo y en los resultados de éste, en propiedad debe valorarse que sólo se habrá producido una mejora en la cualificación de los empleados. Esta cualificación es, en este caso, una expresión del potencial de mejora, pero no se ha traducido en mejoras reales de la organización. Esta situación es muy frecuente, incluso ahora. Las organizaciones están realizando importantes inversiones en formación, pero no hay una política de gestión del conocimiento que permi-

34 Garvin, D. A. *Crear una organización que aprende*. En *La Gestión del Conocimiento*. Harvard Business Review. Ediciones Deusto, Bilbao, 2000.

ta aprovechar los conocimientos individuales en conocimientos organizativos.

La gestión del conocimiento se integra dentro de la propia perspectiva del cambio de las organizaciones. Cambio, formación y organización constituyen una misma entidad, aunque, tal como se indica en la siguiente ilustración, muy tradicional en los manuales de gestión del cambio, los procesos de transformación que inciden en la formación comportan diferentes ritmos temporales.



Para construir una *Organización que aprende*, Garvin propone desarrollar los siguientes elementos:³⁵

- Resolver de forma sistemática los problemas.
- Experimentar nuevos enfoques.
- Aprovechar su propia experiencia y el pasado para aprender.
- Aprender de las experiencias y prácticas más apropiadas de otras organizaciones.

35 Garvin, D. A. *Crear una organización que aprende*. En *La Gestión del Conocimiento*. Harvard Business Review. Ediciones Deusto, Bilbao, 2000.

- Transmitir rápida y eficazmente el conocimiento a lo largo de toda la empresa.

Buena parte de estas propuestas se desarrollan mediante lo que se conoce como la Gestión del Conocimiento, como se verá en otros capítulos de este libro.

En la Sociedad del Conocimiento, los procesos productivos, la organización del trabajo y la prestación de servicios se articulan alrededor de la información. Por ello la nueva economía depende cada vez más de la capacidad de generar conocimiento y gestionar adecuadamente la información. De los elementos analizados en otro apartado de este capítulo que configuran las nuevas organizaciones, dos de ellos tienen una incidencia notable sobre la formación: la importancia del conocimiento en el futuro de las compañías y el interés que éstas tienen en revisarse continuamente en función de los resultados que obtienen. Uno de los efectos de la economía global es la deslocalización de la actividad empresarial. La ubicación de la actividad productiva en un país u otro va a depender, cada vez más, de la capacidad de gestión del talento de sus habitantes. La información y el conocimiento serán el eje vertebrador de la actividad económica. Porque, como dicen muchos analistas, el capital intelectual³⁶ representa la principal fuente de ventaja competitiva de las empresas. La única ventaja real, según dicen algunos analistas, es el conocimiento asociado a la actividad empresarial e incorporado al bien o servicio. Sólo las personas, con sus conocimientos y compromisos, son capaces de hacer que una empresa tenga éxito o fracase.

Los seis temas que D. Tapscott³⁷ vaticina sobre la formación en la era de la economía digital sirven de resumen de todos los aspectos anteriores.

- Poco a poco, trabajo y aprendizaje se integrarán en una experiencia única.

36 Los autores no creen que esta expresión sea del todo afortunada para expresar la riqueza que los conceptos contienen. Sin embargo, se ha incorporado en este texto dado que es una expresión profundamente usada en ámbitos gestores y formativos.

37 Tapscott, D. *The Digital Economy: Promise and Peril*. En *The Age of Networked Intelligence*. McGraw-Hill, New York, 1996.

- El aprendizaje será una actividad a lo largo de toda la vida.
- El aprendizaje va más allá de los canales formales de las escuelas y de las universidades.
- Las organizaciones conscientes se convertirán en organizaciones que aprenden.
- Los nuevos medios transformarán la formación, creando una infraestructura que haga posible el aprendizaje en el puesto de trabajo.

En buena medida, todo este libro pretende ser una propuesta de cómo gestionar este enfoque nuevo de la formación tanto en beneficio de las organizaciones como desde el aspecto del desarrollo personal.

Cambio en la estructura ocupacional

La Sociedad del Conocimiento, tal como se ha comentado con anterioridad, a diferencia de la Sociedad Industrial, es un ente dinámico. Los cambios rápidos que se operan en este modelo de sociedad afectan a su estructura ocupacional, tanto en la composición de las principales ocupaciones como en las cualidades esperadas en algunas de ellas. En este apartado se describen cuáles son las tendencias que previsiblemente van a darse en la estructura ocupacional de los años próximos.

Un estudio de prospectiva realizado por el Institute for Employment Research de la Universidad de Warwick predice cuáles serán las grandes tendencias de transformación del mercado laboral en los años próximos, en concreto el período comprendido entre 1998 y 2009. De acuerdo con este análisis, las grandes tendencias esperadas son:

- Descenso notable de los empleos en el sector industrial y primario.
- Los nuevos empleos surgirán en el sector de los servicios. Bien entre los clásicos sectores de servicios, como hostelería, distribución, restauración, negocios, como en nuevas actividades que surgen como grandes demandantes de empleo: servicios educativos y sanitarios.
- Alrededor de los dos tercios de las nuevas ocupaciones serán ocupadas por mujeres.

- La mitad del nuevo empleo será a tiempo parcial.
- Aumentarán los empleos con alta cualificación profesional.

Respecto al tipo de ocupaciones se detecta que habrá mayor demanda de unas y retracción de otras. Las ocupaciones en ascenso son:

1. Gestores y altos administradores. Personas con elevada experiencia.
2. Ocupaciones profesionales.
3. Ocupaciones técnicas y asesores profesionales.
4. Ocupaciones del sector servicios.
5. Vendedores.

No todas estas ocupaciones tienen la misma intensidad de demanda. La segunda y la tercera serán las que más, y la primera y la cuarta tendrán la mitad de demanda que la anterior, y la quinta muy poca demanda. Las ocupaciones en claro declive son: administrativos, trabajos burocráticos, ocupaciones de secretaría, habilidades industriales, operarios de maquinaria y ocupaciones elementales.

En este nuevo contexto, debido a las transformaciones de las organizaciones y a los cambios en sus estructuras que afectan a sus contenidos como actividades ocupacionales, aunque muchas de las actuales ocupaciones se mantengan funcionalmente en las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento, al cambiar de contenido se requerirán nuevos procesos de aprendizaje. En este libro hay un capítulo entero dedicado a abordar algunos aspectos de esta cuestión. Ahora, a modo de ejemplo, se mencionan algunos de los cambios observados en el perfil ocupacional de los directivos.

Las nuevas organizaciones de la Sociedad del Conocimiento requieren un perfil directivo distinto al conocido en la Sociedad Industrial. Ahora, el directivo se caracteriza, fundamentalmente, por emplear la inteligencia emocional para desarrollar su dimensión de liderazgo, crear empatía con sus colaboradores y construir la visión. Así mismo, debe ser un buen gestor de relaciones interpersonales y tener una clara orientación hacia el cambio. En relación con sus colaboradores debe actuar, esencialmente, como un facilitador que guía su desarrollo y actividad profesional. Los directivos de la Sociedad del Conocimiento

deben prestar más atención a la creación de redes, tanto internas como externas. Deben ser personas capaces de promover el mercado interno de la innovación y de la creatividad. Pues el futuro de las empresas depende de ello. Estas características prefiguran unas nuevas funciones que dibujan un nuevo perfil directivo para las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento. Lo mismo sucede con la mayoría de las actividades profesionales.

Resumen

A lo largo de este capítulo se han examinado las tendencias principales de evolución de la Sociedad del Conocimiento y cómo sus transformaciones condicionan los procesos de aprendizaje. Una primera conclusión es que ni los procesos de aprendizaje ni las estrategias formativas son cuestiones neutras a los cambios sociales. Ambos, formación y aprendizaje, son procesos que tienen una importante proyección social y son, en sí mismos, actividades sociales. Por ello, en este capítulo se han analizado una serie de parámetros de entorno que, en gran medida, influyen sobre los procesos formativos y de aprendizaje. Al mismo tiempo, se han examinado una serie de tendencias que van a influir en la evolución de estos factores. De ahí que, por este motivo, hayan sido identificados como vectores de cambio.

La Sociedad del Conocimiento, gracias a los cambios tecnológicos, está provocando una transformación profunda del propio concepto de aprendizaje. El fin de la Sociedad Industrial comporta la aparición de una sociedad nueva donde el conocimiento y el aprendizaje están en el centro de las actividades productivas y sociales. Los nuevos fenómenos sociales, económicos y políticos condicionan los contenidos formativos, y las tecnologías de la información y de las comunicaciones abren posibilidades inéditas en el desarrollo de estrategias de aprendizaje más eficientes.

En este capítulo se han descrito varios de los factores que condicionan la orientación de futuro de la Sociedad del Conocimiento. Se han examinado la información y el conocimiento como las principales fuentes de la actividad económica y del poder social; se ha visto cómo los mercados, aun siendo globales, estimulan lo local como elemento

dinamizador del nuevo desarrollo económico; cómo las sociedades son más diversas y plurales, aumentando con ello su complejidad y fragmentación. Se ha analizado también cómo las sucesivas contracciones de la expansión económica condicionan las políticas de los gobiernos, cómo éstos deben contener el déficit público en un contexto de mayor presión para mejorar los servicios públicos y atender nuevas demandas sociales. Otro tema examinado ha sido el progresivo alejamiento de los ciudadanos de la política y el aumento de su desconfianza hacia la acción política, con el consiguiente riesgo de que la pérdida de confianza debilite la democracia.

Se ha visto también cómo los cambios tecnológicos han hecho posible la aparición de una Sociedad en Red, con una multiplicidad de nodos activos con sus correspondientes interrelaciones. Las nuevas tecnologías han facilitado el nacimiento de una organización social nueva donde se transforman las pautas de comportamiento y surgen fenómenos sociales nuevos. Por ello en este capítulo se ha examinado también cuáles son los comportamientos y alternativas de muchos gobiernos para responder a los desafíos de la Sociedad del Conocimiento. La mayoría de gobiernos han tenido que desarrollar políticas más estratégicas y más integrales ante la complejidad de los problemas nuevos —la política es mucho más holística—; han emprendido políticas de mejora de la calidad de los servicios públicos; han promovido la responsabilidad ciudadana al mismo tiempo que fortalecían los derechos cívicos y ciudadanos. También se ha examinado cómo estos gobiernos han utilizado las nuevas tecnologías para construir unas Administraciones Públicas informacionales y han aprovechado los desarrollos tecnológicos para aumentar la calidad de la democracia fundamentalmente a partir de un mayor grado de participación ciudadana.

Este capítulo termina analizando cómo la Sociedad del Conocimiento transforma también el sentido de las organizaciones. Numerosos factores contribuyen a repensar las organizaciones del siglo XXI. La Sociedad del Conocimiento necesita organizaciones nuevas que, en muchos aspectos, nada tienen que ver con las organizaciones de la Sociedad Industrial. Se han examinado algunos de los efectos que tienen estos cambios en las organizaciones: aplanamiento de la pirámide organizativa por reducción de los niveles de mando; descentralización

del poder hacia los empleos en contacto con las personas; reestructuración organizativa para favorecer las cadenas de valor interno y orientar la actividad de los trabajadores hacia resultados. Se ha visto cómo las nuevas organizaciones han sustituido el concepto tradicional de puesto de trabajo por el de ocupación y se ha estudiado cómo este nuevo punto de vista contribuye a rediseñar las actividades de las personas dentro de las empresas. La revalorización del factor humano, la importancia del conocimiento y de la creatividad de los trabajadores, la necesidad de *aprender a aprender* y de la formación permanente, o la aparición de las *organizaciones que aprenden*, han sido algunas de las cuestiones examinadas en la parte final de este capítulo.

La formación es un bien social

2

A lo largo de este capítulo se examinarán diferentes cuestiones relacionadas con la dimensión social de la formación. El interés social por la formación en la Sociedad del Conocimiento surge cuando los procesos de aprendizaje se difunden por todos los ámbitos de la vida rompiendo los angostos límites de las organizaciones. En este capítulo se analizará por qué la Sociedad del Conocimiento puede considerarse propiamente como una Sociedad del Aprendizaje. Dado el interés objetivo por la formación, se examinará el grado de aceptación social de la formación y el nivel de desarrollo y extensión de los procesos de aprendizaje en el contexto de la Unión Europea y en España. Además, se considerará la transformación que sufren los conceptos de formación y aprendizaje en las organizaciones modernas, examinando cómo las significaciones nuevas que tienen estos conceptos sustituirán unos estereotipos fuertemente consolidados que condicionan el modo en que la sociedad valora el hecho de aprender. Finalmente, el capítulo concluirá con una propuesta de sistema de responsabilidades de la formación analizando cuáles son los roles de sus diferentes agentes.

69

2.1 Interés social por la formación

La formación adquiere una nueva perspectiva en la Sociedad del Conocimiento. El tránsito de la Sociedad Industrial a la era del conocimiento, además de modificar importantes parámetros de la vida cultural, económica y social, transforma también el conjunto de modos, maneras y entornos en los cuales las personas aprenden. Y lo que resulta más trascendental, no existe un tiempo específico para la formación. Se aprende en todo momento y de muchas maneras.

Los procesos de aprendizaje no se limitan ya a determinados momentos específicos de la vida de las personas. La formación es un continuo que se da a lo largo de la vida de las personas en múltiples y diversas situaciones. Según un informe de la OCDE¹ esta diversidad de momentos de aprendizaje, no sólo condiciona dónde y cómo aprenden las personas, sino para qué se aprende. De acuerdo con este estudio de la OCDE, los principales motivos y ámbitos de aprendizaje son:

- Aprendizaje sobre sí mismo, la vocación, la identidad y la propia realidad.
- Aprendizaje autónomo.
- Aprendizaje de grupos sociales.
- Aprendizaje de educación informal.
- Aprendizaje de cómo construir una familia.
- Aprendizaje para ser activo en la vida social.
- Aprendizaje para regresar al sistema educativo.
- Aprendizaje para entrenarse dentro de una ocupación.
- Aprendizaje para el uso de infraestructuras culturales.
- Aprendizaje para usar medios de búsqueda de información relevante.
- Aprendizaje con relación al empleo para ser productivo económicamente.

El aprendizaje se difunde por múltiples ámbitos, adquiere diversas modalidades y las personas lo integran en su desarrollo en forma de aprendizaje a lo largo de toda su vida.

La Sociedad del Conocimiento ha despertado un evidente interés social por la formación. Es manifiesta la existencia de una importante conciencia social sobre la necesidad de fundamentar la nueva sociedad sobre el conocimiento. La Sociedad del Conocimiento se basa en un desarrollo sostenido de la formación porque las organizaciones modernas se fundamentan, principalmente, en los conocimientos de sus miembros.

1 OCDE. *Phases and moments of life object of lifelong learning policies*. En *Education Report. Italy National Report*. <http://www1.oecd.org/els/pdfs>

Como dice la OCDE en su informe sobre la *Gestión del Conocimiento en la Sociedad del Aprendizaje*,² la formación y el aprendizaje en la Sociedad del Conocimiento deben afrontar nuevos retos y asumir nuevas responsabilidades. Algunas tendencias que van a influir en esta nueva orientación de los procesos formativos y de aprendizaje están ya bastante presentes, mientras que otras simplemente son orientaciones. De todas ellas destacan:

- **De la formación para trabajar al aprender para vivir.** El concepto de formación está estrechamente unido al desarrollo de unos aprendizajes para el mundo del trabajo. Mientras que la educación cubría las primeras etapas de la vida de las personas, la formación preparaba a las personas, en una etapa posterior, para el mundo del trabajo. Sin embargo, en los últimos años ha aparecido una visión que trasciende la manera de entender la propia formación. Ahora la formación supera el marco de las empresas y de las organizaciones, y se asume como el conjunto de aprendizajes que permiten a las personas desarrollar proyectos personales de vida. Esta concepción, como se verá más adelante, está transformando profundamente el propio sentido de la formación.
- **Formación a lo largo de toda la vida.** Este concepto se refiere a cómo las personas aprenden en múltiples situaciones y lugares, desde los ámbitos de ocio, el trabajo o en el propio hogar. No se trata de una formación organizada dentro de estructuras formales de aprendizaje. Este tipo de formación exige un cambio profundo de mentalidad en cómo planificar la formación y el aprendizaje, pues lo que sucede, fundamentalmente, es que son las personas mismas quienes toman la iniciativa en el aprendizaje y controlan todo el proceso al decidir qué, cómo y cuándo se aprende.
- **Aprender a aprender.** Con este tipo de aprendizaje se pretende desarrollar las habilidades metacognitivas y las metacompetencias para conseguir aprender. Las personas necesitan desarrollar sus capacidades para aprender una variedad considerable de conteni-

2 OCDE *Knowledge Management in the Learning Society. Education and Skills*. OCDE, París, 2000.

dos de forma autónoma a fin de mantener actualizadas sus competencias laborales. Se fomenta la autoformación³ a través de modelos de referencia empleando las tecnologías de la información y de las comunicaciones como elementos de apoyo.

- **Cambios en la manera de trabajar y en los tipos de empleo.** Al aumentar la movilidad del mercado de trabajo, especialmente bajo la presión de los fenómenos de la globalización, y al acortarse la duración del período de vigencia de las habilidades profesionales, fundamentalmente por efecto de la rápida incorporación de las innovaciones tecnológicas, se hace necesario desarrollar sistemas formativos más cercanos al propio puesto de trabajo complementarios a los mecanismos formativos tradicionales. Las demandas de nuevas formas y espacios de aprendizaje provocarán cambios importantes en las funciones y en las estructuras de la mayoría de las instituciones formativas.
- **La formación se basará en estrategias del tipo *counselling* y orientación profesional.** Los procesos de aprendizaje necesitarán basarse en métodos formativos del tipo *counselling* y de acompañamiento de las personas en sus ocupaciones a fin de que éstas aprendan en el trabajo y trabajando. En estos casos adquieren notoriedad para los procesos de aprendizaje la figura del tutor o del mentor. El formador pasará a ser un modelo básicamente de referencia porque el centro de gravedad del aprendizaje se traslada al propio aprendiz.
- **Aparecen nuevos mediadores del conocimiento.** La Sociedad del Conocimiento estimula la aparición de nuevos mediadores del conocimiento. Un ejemplo claro de esta función son las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Éstas proporcionan servicios complementarios al sistema formativo tradicional, como son, por ejemplo, el aprendizaje a distancia o *e-learning*. Para aprovechar las ventajas de estos mediadores del conocimiento o evitar caer en un uso incoherente de los mismos hay que superar numerosas resistencias y adquirir habilidades nuevas.

3 Los autores en todo momento evitan el término *autoaprendizaje* por entender que todo proceso de aprendizaje siempre es una actividad personalizada. De ahí que han optado por emplear el término *autoformación* por entenderlo más próximo a lo que ocurre.

- **Aumentar la independencia de las instituciones formativas.** Las instituciones que prestan servicios formativos deberán ser menos dependientes de los fondos públicos destinados a financiar la formación. Estas instituciones deben saber establecer vínculos nuevos con un conjunto amplio de clientes y evitar su dependencia exclusiva de los presupuestos públicos. El mercado formativo cada vez es más amplio y dinámico, por ello son mayores las oportunidades de desarrollo de las iniciativas formativas privadas.
- **Difuminación de las fronteras formativas.** Con la consolidación de la Sociedad del Conocimiento, los límites entre la vida y el aprendizaje, entre la preparación profesional y el ocio, entre la escuela y la sociedad se vuelven más imprecisos. Por ello hay que desarrollar asociaciones nuevas que relacionen las actividades escolares y formativas con los ambientes domésticos y del lugar de trabajo. Los centros formativos deberán ser más multifuncionales, con mayor integración de la diversidad de edades y de situaciones de las personas que quieren aprender, de acceso fácil y con horarios que faciliten a la mayoría de ciudadanos acudir a ellos. Al mismo tiempo, deberán promoverse la creación de redes de aprendizaje como mecanismos complementarios de todo el proceso formativo.
- **Rápida obsolescencia de los conocimientos.** En la Sociedad del Conocimiento, muchos conocimientos se vuelven obsoletos rápidamente. Las personas e instituciones necesitan aprender constantemente y, sobre todo, deberán saber decidir cuáles son los conocimientos que habrán de reformularse y cuáles deben desaprenderse o abandonarse.

2.2 El valor social de la formación en las empresas

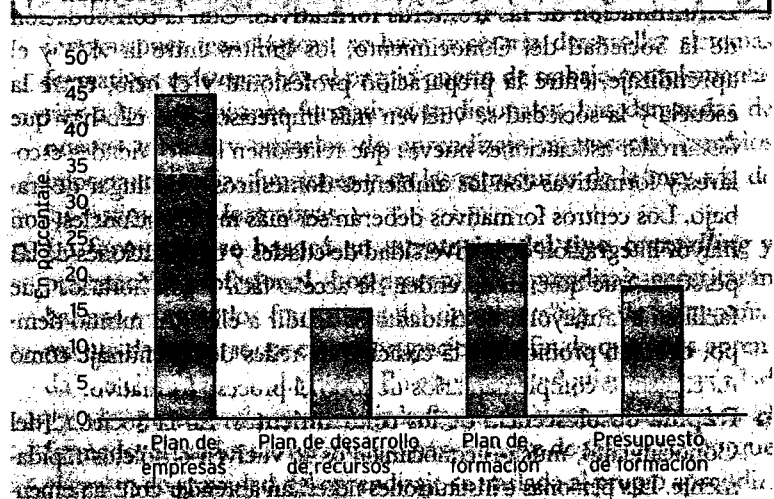
A pesar del interés social por la formación, su situación en las empresas privadas y en las organizaciones públicas no es tan buena como los estereotipos suelen hacer creer.

En una reciente encuesta realizada en empresas de Gran Bretaña,⁴ los datos son bien elocuentes. Tan sólo un 24% de las empresas tiene

4 Warwick Institute for Employment Research *Employers. Skills Survey 2001*. Department for Education and Skills, Londres, 2001.

un plan de formación basado en una detección de necesidades; únicamente el 17% de las empresas tienen un presupuesto específico para formación y sólo el 15% de éstas tienen un plan de formación para atender futuras necesidades de desarrollo de las competencias de sus empleados. Mientras que el 45% de las empresas tienen un plan de empresa documentado.

Ilustración 5. Situación de la formación en el Reino Unido



74

La presencia de planes de formación se incrementa según aumenta el tamaño de las empresas. Así, en la estadística del gobierno británico sólo el 15% de las empresas entre 1-4 trabajadores tienen planes de formación, mientras que el 79% de las empresas de más de 1.000 empleados sí lo tienen. La situación entre el sector público y el privado es diametralmente opuesta. Mientras que sólo el 24% de las empresas privadas tienen planes de formación, en el sector público el 62% de corporaciones tienen un plan de formación.

El estudio británico sobre la situación de la formación en las empresas revela que éstas invierten poco en formación. El 19% de las empresas invierten menos del 0,05% de sus ventas, el 13% entre el 1-2% de estas ventas y el 7% entre el 0,05-0,9%. Los resultados no son muy

alentadores. Los datos demuestran que el volumen de la inversión está relacionado con el tamaño de la empresa. A menor tamaño de la empresa mayor porcentaje del presupuesto destinado a formación. Sorprendentemente, la inversión formativa es más relevante en las pequeñas empresas que en las grandes.

Los datos en España no son, ciertamente, comparables con los proporcionados por la encuesta británica por el sistema de cálculo empleado. Un estudio de la CEOE⁵ efectuado sobre la masa salarial revela que el «gasto total de las empresas en formación se sitúa en el 1,95 % de la masa salarial. Esta cifra resulta de sumar el 1,35 del gasto directo y el 0,6 de la cuota empresarial obligatoria a la seguridad social, que el Estado dedica tanto a formación continua como ocupacional. Si no consideramos las acciones de formación profesional ocupacional, es decir, si atendemos sólo a la formación continua, el coste total de las acciones de formación para trabajadores ocupados ha sido en 2000, el 1,80% de la masa salarial, que equivale en el caso de la muestra del estudio a 134.750 ptas./año por empleado participante en acciones de formación. Esta cifra resulta de la suma del importe de los gastos directos de empresas (1,35% de la masa salarial) y el importe de todas las subvenciones recibidas tanto del FORCEM como de otras entidades, equivalentes al 0,45% de la masa salarial».⁶ En relación con la existencia de departamentos estables de formación, los datos no son muy alentadores. Según un estudio de la consultora Ernst & Young,⁷ tan sólo el 40% de las empresas grandes tienen departamento de formación, mientras que en Europa este porcentaje es del 70%.

Los datos sobre la situación de la formación en España demuestran que las empresas españolas están aún por debajo de los porcentajes de inversión formativa realizada en otros países europeos. En Francia, por ejemplo, en el año 1998 se destinó un promedio del 3,27% de la masa

75

- 5 Córdova, P. *La formación en las empresas españolas. Situación, tendencias y expectativas* (Resumen). Estudio de la CEOE, marzo de 2001. Es un estudio realizado entre noviembre 2000 y enero-febrero de 2001 mediante encuestas en 600 empresas de todos los sectores de actividad y territorios.
- 6 Durán López, F. *La Formación Continua: Una inversión en capital humano*. III Jornadas de Formación Continua en las Administraciones Públicas, Sevilla, 21-22 junio de 2001.
- 7 Ernst & Young Consultores. *Manual del Director de Recursos Humanos. Futuro de la formación: uso intensivo de las tecnologías* (sin fecha).

salarial a formación (casi el doble que en España). En el mismo, año en el Reino Unido la inversión también fue el doble que en España. Otros países están aún mucho más alejados de la situación española, en Finlandia, por ejemplo, el promedio de gasto formativo en el año 1998 representó el 4% de la masa salarial bruta. Sin embargo, a pesar de este retraso de las empresas españolas, sí es evidente que éstas han experimentado en estos años recientes un avance notable si se comparan estos datos con los años anteriores. Los porcentajes que las empresas españolas destinan a la formación son muy superiores al 1% del año 1993.

Los datos sobre la situación española son, a veces, contradictorios. Según cual sea la fuente empleada estos datos no son siempre coincidentes. Por ejemplo, en el año 2000 las Cámaras de Comercio y Navegación de España, en un estudio efectuado sobre la situación de la formación en España, daban una cifra de gasto formativo alrededor del 2%, mientras que en un estudio efectuado por la consultora DOXA aportaba un valor del 0,7%. Para Pedro Córdova, coordinador técnico del estudio de la CEOE, sobre la situación de la formación en España, esta disparidad de datos «se debe a que en cada caso se incluyen aspectos diferentes en el gasto de formación, y a que las muestras sobre las que se ha realizado el trabajo de campo no son equivalentes».⁸

El estudio de la CEOE traza una buena radiografía de cómo se encuentra la formación en España. En España, el 88% de las empresas realizan actividades formativas para sus empleados. Ello representa un progreso notable respecto a años anteriores. En el año 1993 este porcentaje era del 27%. En este análisis se indica que «el 54% de las empresas consultadas tienen un presupuesto específico para actividades de formación. Este porcentaje sube al 60% en las empresas de más de 25 empleados, pero es claramente inferior al 90% de las empresas del mismo tamaño en el Reino Unido». La duración media de los cursos es de 26 horas. Aunque este dato debe matizarse por el uso cada vez más extendido de metodologías formativas de carácter no presencial que impiden computar realmente el número final de horas destinadas a formación. El 63% de la formación se realiza en horario laboral. Este por-

8 Córdova, P. *La formación en las empresas españolas. Situación, tendencias y expectativas (Resumen)*. Estudio de la CEOE, marzo de 2001.

centaje es mayor en el caso de las grandes y medianas empresas. Los aprendizajes más frecuentes son informática y tecnologías de las comunicaciones, gestión y administración, seguridad e higiene en el trabajo.

El 75% de las empresas españolas utilizan la formación continua de los trabajadores ocupados como solución para paliar la escasez en el mercado de profesionales cualificados.

El estudio de la CEOE revela que el 63% de las empresas acuden a centros de formación y consultoras externas para que les ayuden a diseñar y desarrollar sus acciones formativas. Sobre el grado de evaluación de la formación que hacen las empresas, los datos son bien elocuentes. Siempre se evalúa el cumplimiento de los planes de formación y el grado de satisfacción de los empleados que participan en las actividades formativas. Sin embargo, los otros tipos de evaluación son menos frecuentes. En algunas ocasiones se evalúa si se ha aplicado lo aprendido al puesto de trabajo; en otras, si el trabajador ha incorporado nuevos conocimientos y habilidades profesionales o si se han producido cambios de actitudes a causa de la formación. Es excepcional que las empresas evalúen si la formación ha contribuido a la mejora de la productividad o a la satisfacción de los directivos o jefes de los participantes.

De acuerdo con los datos aportados por la CEOE, en el 33% de las iniciativas formativas se emplean recursos informáticos, multimedia o Internet. En el 57% de las empresas, este porcentaje ha aumentado respecto al año anterior. El ritmo de implantación de las nuevas tecnologías como apoyo formativo es mayor en las grandes empresas, alrededor del 62%. No obstante, el 84% de la formación sigue realizándose aún bajo la forma de cursos presenciales. La otra modalidad formativa empleada, aunque a mucha distancia de la anterior, es la formación en el puesto de trabajo. Las expectativas de las empresas son que en los próximos años habrá un aumento espectacular en el uso de estrategias formativas basadas en la aplicación de las nuevas tecnologías a la formación (Internet, Intranet, CD-ROM y DVD). Según los datos manejados por la Comisión Europea se prevé que en 2005 el 30% de la formación en las empresas se realizará bajo la forma de *e-learning* y otro 30% llevará implícito algún soporte tecnológico. Así mismo se prevé que también aumentará la modalidad de la formación en el puesto de trabajo utilizando las nuevas tecnologías como elemento de apoyo.

Finalmente la encuesta de la CEOE aporta datos dispares sobre cómo los diferentes agentes formativos valoran su carácter estratégico. En el 80% de las empresas, la formación y el desarrollo de los recursos humanos son considerados como un elemento importante de su política estratégica. Para el 90% de los trabajadores, la formación es un medio para la superación personal y para desarrollar nuevas competencias profesionales.

En relación con los sistemas de detección de necesidades, los datos demuestran que en la mayoría de empresas son las unidades funcionales de las organizaciones las primeras demandantes de formación, y le siguen de cerca las demandas de los propios trabajadores. Los aspectos valorados para la detección e identificación de las necesidades de formación son la mejora de las competencias profesionales y la innovación tecnológica, y, a continuación, la evolución de los puestos de trabajo y la aplicación de las normativas laborales. El 86% de los directivos y mandos colaboran en el análisis de las necesidades de formación y dan facilidades a los empleados para que participen en los procesos formativos.

En el 66,6% de las empresas españolas, la mayoría de empleados reciben 5 días de formación por año.

Sobre algunas prácticas novedosas, la situación de las empresas españolas es algo ambigua. Según la encuesta de la CEOE, el 40% de las empresas dicen tener «un sistema de competencias», sin embargo la realidad parece ser menos optimista. Pues, bajo la expresión de gestión de competencias, las empresas entienden cuestiones muy dispares e inconexas. Algo parecido sucede con la denominada «Gestión del Conocimiento». Según la encuesta realizada, el 38,5% de las empresas dicen tener organizados sistemas de gestión del conocimiento. No obstante, una investigación posterior demuestra que la realidad está muy lejos de este porcentaje.

Los datos referentes a las Administraciones Públicas españolas proceden de los informes de evaluación de la formación continua publicados por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Dirección General de Función Pública. En las siguientes tablas se resumen algunos datos básicos referentes a varios indicadores de la situación de la formación continua en las Administraciones Públicas españolas entre 1995 y el año 2000.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Subvención (millones de PTA)	4.500	6.318	6.630	6.881	7.850	8.629
Planes adjudicados	178	269	352	307	398	405
Acciones realizadas	9.465	15.577	14.768	16.027	18.342	19.507
Horas de formación	406.132	594.192	505.626	620.553	643.479	971.669
Participantes	182.467	323.869	315.993	351.173	394.210	425.652

Ilustración 7. Evolución de los costes medios de diversos parámetros de gestión de la Formación Continua del conjunto de Administraciones Públicas españolas

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Coste medio por acción formativa (en PTA)	461.490	371.943	415.583	413.308	416.079	424.568
Coste medio de la hora (en PTA)	10.755	9.751	12.138	10.674	11.860	8.524
Coste medio por participante (en PTA)	23.393	17.889	19.422	18.863	19.360	19.457
Duración media acciones formativas	42,9	38,1	34,2	38,7	35,1	49,8

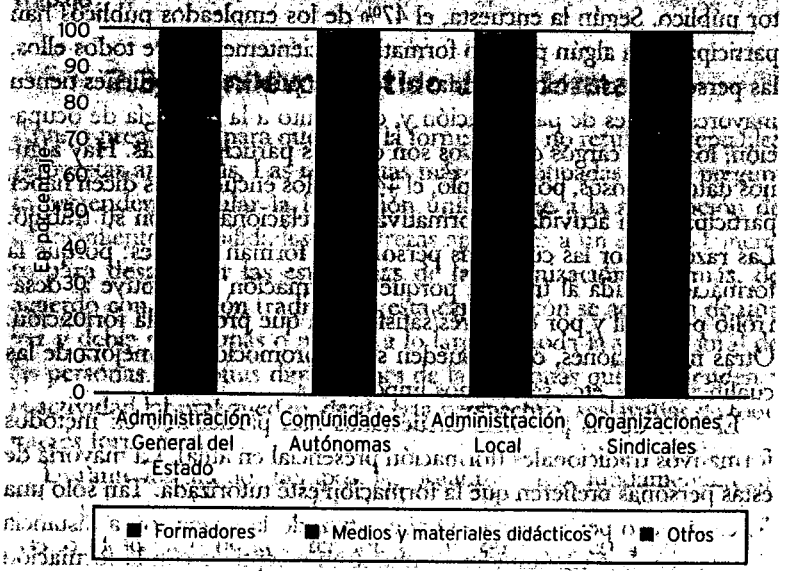
las Administraciones Públicas españolas

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Coste medio por acción formativa (en PTA)	461.490	371.943	415.583	413.308	416.079	424.568
Dirección y Gerencia Pública	3%	5%	3%	2%	2%	3%
Económico- Presupuestaria	3%	4%	4%	5%	5%	3%
Específicos para determinados colectivos	25%	25%	28%	30%	26%	29%
Idiomas y Lenguas	5%	5%	4%	4%	5%	5%
Información y Atención Pública	15%	10%	8%	7%	6%	6%
Jurídico/Procedimental	7%	11%	12%	10%	9%	11%
Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones	27%	24%	25%	24%	28%	27%
Prevención Riesgos Laborales	0%	0%	0%	0%	0%	7%
Recursos Humanos	4%	5%	6%	7%	6%	5%
Unión Europea	1%	1%	1%	2%	2%	1%
Urbanismo y Medio Ambiente	1%	2%	2%	2%	2%	3%
Otros	8%	8%	7%	7%	9%	2%

En las siguientes ilustraciones se resumen algunos datos básicos referentes a la gestión de la Formación Continua en las Administraciones Públicas españolas agrupadas según la naturaleza de los promotores de los planes de formación.

	Administración General del Estado	Comunidades Autónomas	Administración Local	Organizaciones Sindicales
Distribución del presupuesto (en %)	25,6	31,2	21,8	21,4
Distribución del número de planes de formación (en %)	15,8	7,2	75,3	1,7
Distribución de participantes (en %)	28	35,6	19,4	17

Ilustración 10. Formación Continua 2000. Distribución de los costes de formación por promotor



	Administración General Estado	Comunidades Autónomas	Administración Local	Organizaciones Sindicales
Coste Acciones Formativas (en PTA)	405.704	369.066	179.571	4613.015
Coste Hora Formación (en PTA)	3.616	13.250	26.657	20.809
Coste Alumno Formado (en PTA)	16.490	17.172	42.800	25.407
Horas/Acción	112	28	64	30
Alumnos/Acción	25	22	35	24

Una encuesta⁹ realizada entre los funcionarios públicos ingleses aporta algunos datos útiles para completar este análisis global del sector público. Según la encuesta, el 47% de los empleados públicos han participado en algún proceso formativo recientemente. De todos ellos, las personas recién incorporadas al servicio público son quienes tienen mayores niveles de participación y, en cuanto a la tipología de ocupación, los altos cargos directivos son quienes participan más. Hay algunos datos curiosos, por ejemplo, el 44% de los encuestados dicen haber participado en actividades formativas no relacionadas con su trabajo. Las razones por las cuales las personas se forman son tres: porque la formación ayuda al trabajo; porque la formación contribuye al desarrollo personal y por el interés/satisfacción que produce la formación. Otras motivaciones, como pueden ser la promoción, la mejora de las cualificaciones, etc., son menos importantes.

El 90% de las personas encuestadas han participado en métodos formativos tradicionales (formación presencial en aula). La mayoría de estas personas prefieren que la formación esté tutorizada. Tan sólo una de cada cinco personas dicen haber utilizado la formación a distancia alguna vez. Los encuestados se muestran escépticos con la formación a distancia. En estos casos manifiestan que la ausencia de contacto con

9 The Cabinet Office, Gobierno Británico. *A reason for learning?* 1998.

el formador o con otras personas es una de las principales causas de pérdida de efectividad de la formación. En general, las personas encuestadas prefieren utilizar métodos de aprendizaje grupal. El 90% de estas personas usan ordenador personal en su puesto de trabajo, aunque consideran que deben mejorar sus habilidades respecto a las nuevas tecnologías. Solamente el 51% de estas personas tienen ordenador en sus casas. El 58% de estas personas no tienen acceso a Internet. La mayoría de los encuestados consideran que mejorando sus competencias en nuevas tecnologías tienen mayores oportunidades de desarrollo y movilidad profesional.

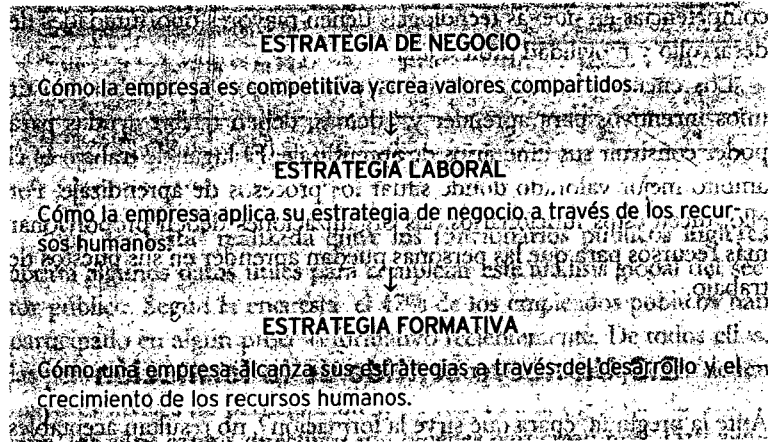
Los encuestados consideran mayoritariamente que deben existir unos incentivos para aprender y, además, deben recibir ayudas para poder construir sus itinerarios de aprendizaje. El lugar de trabajo es el ámbito mejor valorado donde situar los procesos de aprendizaje. Por ello, dicen estos funcionarios, las organizaciones deben proporcionar más recursos para que las personas puedan aprender en sus puestos de trabajo.

2.3 Un nuevo sentido de la formación

Ante la pregunta: ¿para qué sirve la formación?, no resultan aceptables respuestas ambiguas. Las respuestas más estereotipadas a esta pregunta pretenden vincular la formación únicamente a la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas aplicables a un empleo concreto para desarrollar las estrategias de la organización. Además, de acuerdo con la visión tradicional, esta capacitación se adquiriría de una vez y debía servir, más o menos, a lo largo de toda la vida laboral de las personas. Las otras dimensiones de las personas que trascienden a la actividad laboral quedan, desde esta perspectiva, soslayadas de todo interés formativo.

Durante los últimos tiempos, las organizaciones, fundamentalmente las privadas, han entendido la formación como un simple instrumento al servicio de la extensión de sus objetivos estratégicos. Este punto de vista está aún muy extendido en el mundo empresarial y en no pocos consultores formativos. De acuerdo con esta visión, la responsabilidad de la organización es diseñar estrategias formativas y los

trabajadores son sus receptores pasivos. Para los partidarios de esta concepción de la formación los trabajadores de una organización son un recurso más que movilizar al servicio de la mejora de la competitividad empresarial. Para ello, la organización utilizaba diversas estrategias, dentro de las cuales la formativa era una más, que se agrupaban en las denominadas estrategias de recursos humanos. El siguiente esquema¹⁰ resume esta visión.



Las organizaciones, ante los cambios provocados por las transformaciones de la sociedad y la evolución de los mercados, suavizaron algunos de los postulados que fundamentaban su concepción sobre el papel funcional de la formación. Por ejemplo, asumieron que la formación no puede únicamente circunscribirse a aspectos meramente instrumentales y aplicativos. Así, progresivamente las organizaciones introducen en sus programas formativos aspectos relacionados a cómo preparar las personas al cambio y adquirir nuevos comportamientos y actitudes que permitan posicionar mejor las empresas en un mundo en constante transformación. Esta exigencia, por otra parte, significaba asumir la necesidad de unos procesos de reciclaje profesional perma-

¹⁰ Esquema adaptado de Forum Corporation. *Driving business results through workplace learning: Forum's approach to learning strategy*. 2001.

nente que completaba el proceso de aprendizaje adquirido durante un período previo a la incorporación a la actividad laboral.

La visión descrita en el apartado anterior ha sido la dominante, con ligeras matizaciones, hasta hace muy poco en la mayoría de discursos sobre la formación. Sin embargo, las cosas han cambiado en los últimos años. Especialmente por haberse asumido que la formación no debe ser sólo una cuestión para iniciar una ocupación y asegurar la actualización de los conocimientos profesionales, sino una actividad continua y permanente orientada tanto a la actividad laboral como al desarrollo de las personas como partes integrantes de una comunidad social. En estos últimos años el concepto de formación ha adquirido una nueva dimensión y se ha ampliado, tanto por adquirir un mayor alcance a lo largo de la vida profesional de las personas, de ahí surge el concepto de formación continua, como por la aparición de nuevos contenidos formativos menos vinculados a la aplicación de habilidades profesionales y sí más estrechamente relacionados con el desarrollo personal y ligados al concepto de ciudadanía. Además, de la misma manera que las organizaciones han madurado un nuevo sentido a la formación, han comprendido también que pueden aprender en la medida que sepan gestionar adecuadamente los conocimientos de sus miembros. Fruto de esta reflexión ha surgido una nueva manera de entender las organizaciones como *organizaciones capaces de aprender*.

Ante los cambios rápidos del entorno, las organizaciones se replantean dar un nuevo enfoque a la formación. Ésta debe asumir nuevas estrategias para ser más efectiva ante los nuevos contenidos que deben asumir los programas formativos. Las transformaciones que sufren las organizaciones demandan nuevos contenidos muy diferentes a los concebidos para atender los requerimientos de la concepción taylorista y fordista del trabajo.

Hoy la formación se entiende, no únicamente como un proceso de mera cualificación (aprendizaje de conocimientos, habilidades y actitudes), sino además como la adquisición de un conjunto de competencias que permiten a personas desarrollar satisfactoriamente sus actividades profesionales, desarrollarse como personas y participar activamente como ciudadanos en la progresión de la sociedad. La formación adquiere una nueva dimensión, pues pretende, además de cualificar a

los empleados, que éstos comprendan lo que están haciendo y sean ciudadanos activos. El objetivo final del proceso formativo no es ya obtener empleados cualificados, sino personas competentes.

El concepto de competencia, que se desarrollará profusamente en otro apartado de este libro, aporta a las personas un mayor nivel de ocupabilidad o empleabilidad, muy útiles en un mercado abierto y dinámico. Las competencias abren el horizonte laboral de los trabajadores, al no encontrarse constreñidos a aplicar unas cualificaciones, siempre más limitadas a su aplicación en una tarea concreta. Con las competencias los trabajadores adquieren una amplitud de empleabilidad que trasciende al propio concepto de puesto de trabajo y les abre múltiples posibilidades para su desarrollo como personas, tanto en su ocupación profesional como en su proyección social y comunitaria.

Situándose en un entorno meramente laboral, para una buena respuesta a la pregunta, ¿qué es formar? resulta apropiada la definición siguiente dada por un organismo independiente auditor de la Administración Pública norteamericana. Para esta entidad, desde una perspectiva organizativa, la formación es «el proceso de identificación, aseguramiento y desarrollo, a través de actividades planificadas, de los conocimientos, habilidades y capacidades que los trabajadores necesitan para desempeñar su trabajo actual y futuras responsabilidades en los organismos públicos de la mejor manera posible».

De acuerdo con la definición anterior la formación es un instrumento que permite a las organizaciones alcanzar unos resultados, tanto presentes como futuros. En este sentido la formación sirve para llenar los vacíos competenciales de los trabajadores, los cuales son una de las causas por las que no se logran los resultados fijados por los proyectos estratégicos, los desarrollos profesionales y los programas de actuación. Desde esta perspectiva la formación en una organización no es una finalidad en sí misma, es una palanca de cambio.

Así los resultados esperados de todo proceso formativo en una organización se concretan en:

- Mejorar el funcionamiento de la organización.
- Crear o modificar las competencias individuales y colectivas para desarrollar adecuadamente las ocupaciones.

- Adquirir nuevas competencias o actualizar las actuales.

Estas metas señalan tres niveles distintos de responsabilidad en relación al proceso formativo.

- Emplear la formación para mejorar el funcionamiento de la organización es una competencia de los responsables políticos de las organizaciones, de su alta dirección y de los responsables máximos de la política formativa.
- Utilizar la formación para mejorar las competencias de los trabajadores es una responsabilidad de los directivos medios de la organización o de aquellos que se encuentran muy próximos a la prestación de los servicios públicos.
- Usar la formación para mejorar o actualizar las competencias operacionales es el resultado de un compromiso entre los propios empleados, concededores de las necesidades de desarrollo de sus competencias profesionales, y los expertos, capaces de establecer cuáles serán las evoluciones previsibles de las competencias profesionales.

Formar es cualificar a los empleados para ser competentes. Se forman para adquirir aquellas competencias que permitan cambiar los comportamientos de las personas en su ocupación, en sus actividades profesionales, en su desarrollo social, en su itinerario personal o en su compromiso cívico. La finalidad de la formación es lograr la adquisición de conocimientos, habilidades, valores, etc., que modifiquen los comportamientos de las personas. Existen varios conceptos de significado diferentes que habitualmente son empleados como sinónimos, generándose con ello cierta confusión. En la siguiente tabla se resumen algunos de estos términos.

Ilustración 12. Niveles de diferentes conceptos implicados en la formación

- FORMACIÓN** Metodología sistemática y planificada para desarrollar y mejorar aquellos conocimientos, destrezas, actitudes y valores que las personas necesitan para desempeñar adecuadamente su ocupación actual o futura. Siempre está orientada a resolver los problemas derivados de la actividad ocupacional.
- EDUCACIÓN** Mejora de las capacidades de las personas para asimilar y desarrollar conocimientos, técnicas y valores. Es más generalista que específica. Se orienta a las personas, no a las organizaciones.
- APRENDIZAJE** Adquisición de conocimientos, destrezas y actitudes a través de la experiencia, la reflexión o el estudio. Siempre orientada a resolver problemas de trabajo.
- ENTRENAMIENTO** Es un tipo de formación orientada a la práctica. Su objetivo es desarrollar habilidades motoras, destrezas manuales, a fin de mejorar la eficacia en una ocupación. Generalmente se aplica cuando se observa que una persona no desarrolla adecuadamente las tareas encomendadas.
- DESARROLLO** Formación en habilidades sociales e interpersonales. Se considera que es un aprendizaje que fomenta el crecimiento personal de los trabajadores.
- CUALIFICACIÓN** Es el potencial de conocimientos, destrezas y actitudes que ha de poseer un empleado público para un buen desempeño de su ocupación. Se refiere a la capacidad de dominar un proceso de trabajo. Es un tangible asociado a un proceso de aprendizaje que acredita la comprensión o competencia de una persona en un área de actividad.
- COMPETENCIA** Es el nivel de cualificación que posee un empleado público para desarrollar una ocupación concreta. Se trata de la capacidad profesional para desempeñar adecuadamente una ocupación. La competencia es el resultado de la cualificación adquirida y puede ser evaluada a través de la práctica profesional.

Situándose en un contexto organizativo, de acuerdo con el objetivo general de este libro, la finalidad de la formación es transformar las competencias de los trabajadores a fin de mejorar la organización. Gracias a la formación mejoran las organizaciones. La formación, en un sentido global, será de calidad cuando los participantes adquieran las capacidades concretas necesarias para ser competentes en su trabajo y conseguir los resultados esperados por la organización.

La formación es también un importante instrumento de socialización de los trabajadores. Con la formación, los empleados se incorporan a la cultura de la organización, conocen sus visiones y proyectos, asumen los valores corporativos y las señales de identidad, y participan en los objetivos comunes de la corporación.

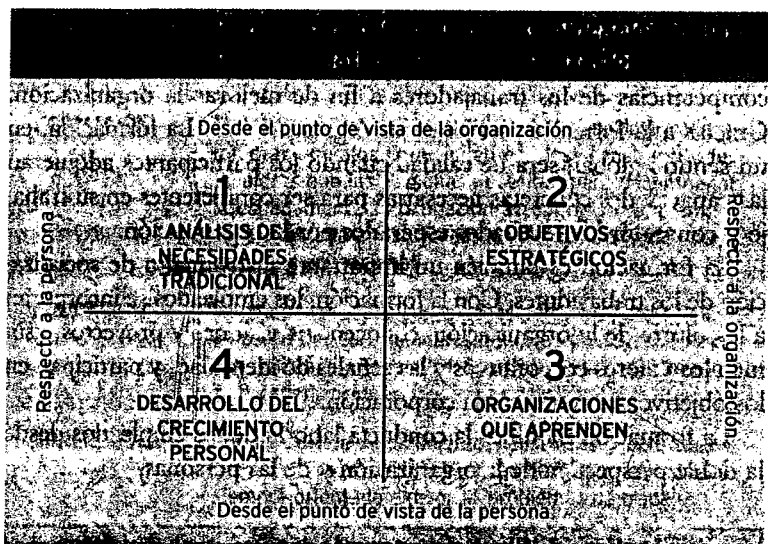
La formación modifica la conducta laboral de los empleados desde la doble perspectiva de la organización y de las personas.

Ilustración 13. Niveles de perspectiva útiles para valorar el impacto de la formación en una organización

- Perspectiva de la organización** Busca incrementar el potencial de la organización mediante el perfeccionamiento profesional y humano de sus miembros.
- Perspectiva de las personas** Pretende desarrollar las capacidades, conocimientos, actitudes, así como los componentes humanos que contribuyen a desempeñar mejor las ocupaciones.

Relacionando esta doble perspectiva se obtiene un cuadrante de referencia¹¹ que permite construir un modelo, que será muy útil en la fase de gestión de la formación, que permite comprender cómo se expresan las necesidades formativas en una organización según el peso de los intereses de la organización o las expectativas de las personas.

11 Elaborado a partir de los apuntes de Angel Font *Estrategias para la formación en las organizaciones.*

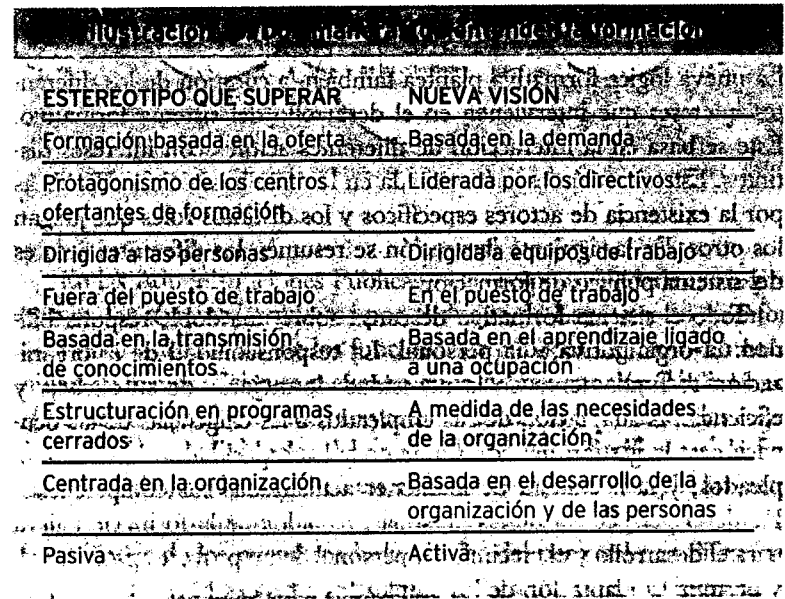


Este modelo permite entender cómo alrededor del análisis de necesidades formativas se expresan tanto aspectos normativos o prescriptivos, aquellos que expresan los puntos de vista de la organización, como aspectos que manifiestan las necesidades percibidas por sus miembros. En el primer cuadrante, el desarrollo de la formación se asocia a las carencias formativas que la organización identifica en las actividades de sus miembros y que son determinadas por aquellas personas que son responsables de los aspectos operacionales. Cuando se incorpora la perspectiva estratégica, segundo cuadrante, entonces la formación, además de incorporar aspectos operacionales de corto plazo suma una dimensión de mayor alcance. Sin embargo, ambos cuadrantes parten de un punto de vista muy normativo o prescriptivo. Este tipo de análisis puede completarse con una lectura más subjetiva según las expectativas o vivencias de los miembros de la organización. En el tercer cuadrante se sitúa toda la formación vinculada a los planes de carrera, que resumen las expectativas personales de desarrollo profesional dentro de la actividad ocupacional, mientras que el cuarto cuadrante engloba toda la formación que las personas de una organización pueden desarrollar fuera de ella pero que revierte en la misma.

Algunas de estas consideraciones serán abordadas a lo largo de este libro, y otras, las más vinculadas a la planificación de la formación, serán tratadas en una próxima publicación.

Teniendo presentes todas las consideraciones anteriores para que la formación pueda desarrollar un nuevo papel en las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento es necesario adoptar un punto de vista nuevo. En la Sociedad del Conocimiento, la formación adquiere una nueva perspectiva. Se trata de adoptar una lógica gestora de los conocimientos contrapuesta a la lógica más centrada en la administración de cursos imperante hasta ahora. Por ello, los decisores de las políticas formativas deben superar algunos de los estereotipos que acompañan a la idea de formación y adoptar una nueva visión sobre la formación en las organizaciones modernas.

De la misma manera que las organizaciones han modernizado diversos ámbitos de actividad, deben también transformar su modo de entender el papel de la formación. Las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento han de abandonar la lógica de la administración de



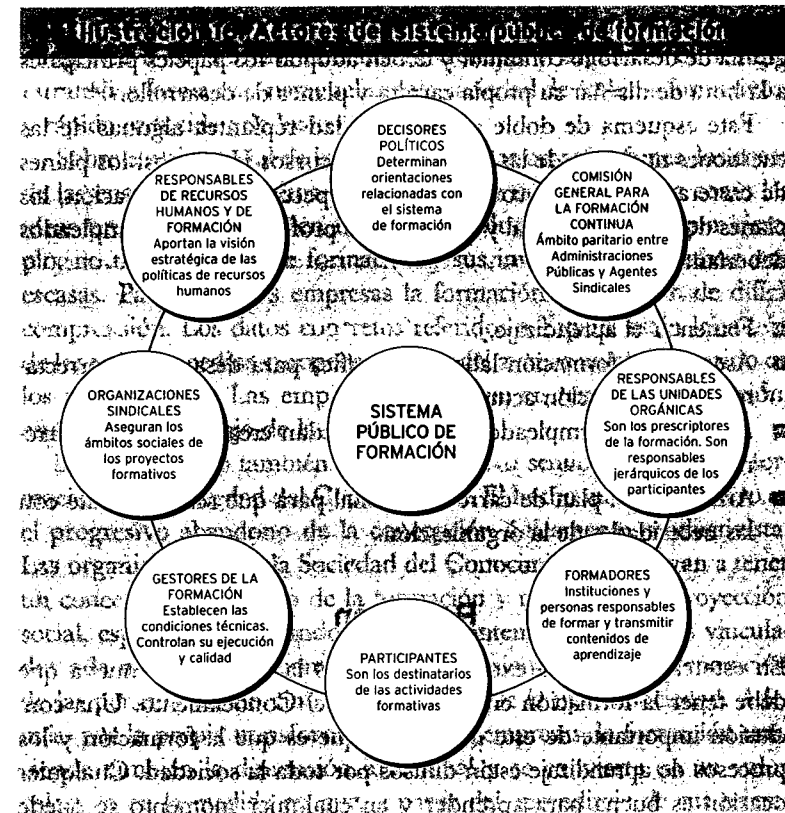
la formación y adoptar una comprensión política y gestora de la formación. Quienes participan de la lógica de la administración de la formación transmiten la comprensión de que los procesos formativos son una finalidad en sí mismos y da la impresión de que lo importante es el número de cursos realizados. Se valora la formación como gasto, por ello las evaluaciones, además de valorar la satisfacción de los participantes, se centran en los aspectos de análisis coste-beneficio. La perspectiva gestora pone el acento en considerar la formación como un medio al servicio de la mejora de la organización y del desarrollo profesional de los trabajadores. Se asume la formación como una inversión y las evaluaciones se centran en verificar el logro de los objetivos de aprendizaje previamente identificado.

Cuando una organización diseña su programa formativo está estableciendo cuáles son las cualificaciones que se necesitan ahora y en un futuro próximo para desarrollar adecuadamente las competencias de sus trabajadores en cada una de las ocupaciones.

2.4 Intereses y responsabilidades del sistema formativo

La nueva lógica formativa plantea también la cuestión de los diferentes intereses que intervienen en el desarrollo del sistema formativo. Éste se basa en la interacción de diferentes actores con intereses distintos. Esta situación es más acusada en las Administraciones Públicas por la existencia de actores específicos y los distintos roles que juegan los otros. En la siguiente ilustración se resumen los diferentes actores del sistema público de formación.

Todo el sistema formativo descansa sobre una doble responsabilidad: la organizativa y la personal. La responsabilidad de la organización se fundamenta en la necesidad de mejorar de su eficacia y eficiencia; la adaptación de sus empleados a las exigencias de las ocupaciones; la gestión del conocimiento y las capacidades de estos empleados; y la necesidad de mantener actualizadas sus competencias. Desde la perspectiva de las personas, se pide que la formación sirva para el desarrollo y el crecimiento personal de un proyecto profesional, y permita la adaptación de los empleados a los cambios.



En las Administraciones Públicas, estas responsabilidades se expresan en los términos expuestos por el duque de Lancaster en su informe sobre la formación de los funcionarios públicos ingleses: «La necesidad de mayor eficiencia y eficacia en la Administración Pública hace descansar responsabilidades mayores y más claramente definidas sobre los miembros individuales del personal. [...] Esto significa que la formación y desarrollo no deben estar centrados sólo en cumplir las necesidades de los departamentos y agencias, deben cumplir también las necesidades de los miembros individuales del personal con diferentes capacidades, aspiraciones y potencial. A cambio, estos individuos

deben aceptar una obligación correlativa y comprometerse con un programa de desarrollo continuo, y deben adoptar los papeles principales a la hora de diseñar su propia carrera y planes de desarrollo.»¹²

Este esquema de doble responsabilidad replantea algunas de las cuestiones nucleares de las políticas de Recursos Humanos: los planes de carrera. De acuerdo con la nueva perspectiva de la formación, los planes de carrera personal y el desarrollo profesional de los empleados deberían:

- Fomentar el aprendizaje.
- Asegurar la formación laboral específica para desarrollar correctamente la ocupación actual.
- Asesorar a los empleados para que puedan crear un plan de carrera personal.
- Armonizar el plan de carrera personal para que sea coherente con las necesidades de la organización.

Resumen

En este capítulo se ha examinado cuál es la perspectiva nueva que debe tener la formación en la Sociedad del Conocimiento. Una conclusión importante de este nuevo enfoque es que la formación y los procesos de aprendizaje están difusos por toda la sociedad. Cualquier ocasión es buena para aprender y en cualquier momento se puede aprender. Los procesos de aprendizaje no están limitados a momentos específicos, casi unidos a unas etapas de la vida de las personas. Existe una notable diversidad de momentos de aprendizaje, porque la formación y el aprendizaje, fundamentalmente, han dejado de estar orientados a satisfacer únicamente necesidades propias del mercado laboral. Hoy, formación y aprendizaje son procesos destinados a dar significado pleno a la experiencia de vivir.

Los datos analizados en este capítulo permiten establecer unos horizontes nuevos en los procesos de aprendizaje: aprender a vivir; for-

12 Duque de Lancaster. *Desarrollo y formación de los funcionarios públicos en el Reino Unido*. Document INAP n.º 13. Madrid, 1997.

mación a lo largo de toda la vida; aprender a aprender; aprender a adaptarse a las nuevas maneras de trabajar y organizar el trabajo; estrategias formativas personalizadas; variedad de ámbitos formativos; y rápida caducidad de los conocimientos.

Sobre el valor social de la formación en las organizaciones, los datos de las encuestas y estudios demuestran que no es tan buena como las ideas preconcebidas suelen hacer creer. Muchas empresas, por ejemplo, no tienen planes de formación y sus inversiones formativas son escasas. Para bastantes empresas la formación es un gasto de difícil comprensión. Los datos concretos referidos a España están lejos aún de los valores medios europeos, a pesar del avance notable ocurrido en los últimos años. Las empresas españolas, en temas de formación, están aún por debajo de la media europea.

Se ha analizado también cuál es el nuevo sentido que tiene la formación en la Sociedad del Conocimiento. El hecho más significativo es el progresivo abandono de la concepción únicamente productivista. Las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento empiezan a tener un concepto más abierto de la formación y reconocen su proyección social, especialmente cuando unen los contenidos formativos vinculados a la mejora de las competencias profesionales con la preparación de las personas como ciudadanos activos de la nueva sociedad. Además, por la propia transformación de las empresas, la formación trasciende también la dimensión individual y se convierte en un valor colectivo en la medida en que, a partir del aprendizaje de sus miembros, las organizaciones aprenden.

En la Sociedad del Conocimiento la formación modifica la conducta laboral de los empleados desde la doble perspectiva de la organización y de las personas. Relacionando esta doble perspectiva se obtiene un cuadrante de referencia que permite construir un modelo interpretativo que será muy útil en la fase de gestión de la formación, pues permite integrar las necesidades formativas en una organización según el peso de los intereses de la organización o las expectativas de las personas. Este modelo, además, permite comprender que, del mismo modo en que las organizaciones han modificado diversos ámbitos de su actividad y su manera de entender algunos rasgos fundamentales de su identidad, deben también transformar su concepción del papel de la formación.

El capítulo concluye con la propuesta de un modelo que relaciona los diferentes agentes o partes interesadas que intervienen en el desarrollo de un sistema formativo. Este modelo resulta apropiado para comprender los diferentes juegos de poder que se establecen alrededor de las actuaciones formativas, tanto en el interior de las organizaciones como en la dimensión social del sistema formativo. Así mismo, este modelo es útil en el momento de definir las políticas formativas y poder identificar los diferentes intereses que pueden incidir en el éxito del proyecto formativo.

El sistema público de Formación Continua

3

El interés de este capítulo es examinar cómo los poderes públicos atienden y resuelven la dimensión social de la formación y cuáles son las políticas públicas desarrolladas a tal fin. En la primera parte del capítulo se analizarán las orientaciones dadas por la Unión Europea para vincular las diferentes categorías de aprendizaje: formal, informal y no formal con las necesidades de formación de la Sociedad del Conocimiento. Para ello se profundizará en cada una de las propuestas contenidas en el *Memorándum sobre el aprendizaje permanente* elaborado por el Consejo de Europa. En este capítulo se estudiarán también cuáles son las relaciones existentes entre las diferentes modalidades de formación profesional. Se pondrá un énfasis especial en todos los aspectos relacionados con la Formación Continua y sus vinculaciones con los otros niveles de Formación Profesional. Se concluye el capítulo con un análisis de la situación de la Formación Continua en las Administraciones Públicas y se analizarán las perspectivas de futuro inmediatas dentro de la evolución esperable y deseable de la Función Pública española.

3.1 Aprender a lo largo de toda la vida

Los cambios de la Sociedad del Conocimiento plantean nuevos desafíos y riesgos a los ciudadanos. El alcance de estas transformaciones obliga a introducir un enfoque radicalmente nuevo a los procesos de formación. Sucede que «la incertidumbre del clima económico actual otorga una mayor relevancia al aprendizaje permanente. Las políticas e instituciones tradicionales son insuficientes para habilitar a los ciudadanos a hacer frente a las consecuencias de la globalización, el cambio demográfico, la tecnología digital y el deterioro del medio ambien-

te. Y sin embargo, los ciudadanos, sus conocimientos y sus aptitudes son la clave del futuro de Europa».¹

El Consejo de Europa, consciente de esta situación, en su reunión de Lisboa en el año 2000 propuso reorientar las actividades formativas para fortalecer el aprendizaje a lo largo de toda la vida como fundamento del éxito de la Sociedad del Conocimiento. Un resultado de estas preocupaciones fue la redacción del *Memorandum sobre el aprendizaje permanente*.² El objetivo de este documento era abrir un debate sobre el futuro papel de la educación y de la formación en la Sociedad del Conocimiento y ver cómo ambas pueden contribuir al desarrollo efectivo del aprendizaje a lo largo de toda la vida. A partir del debate abierto con este Memorandum se construyó una definición nueva sobre el sentido del aprendizaje permanente. Se propuso entender este tipo de aprendizaje como «toda actividad de aprendizaje realizada a lo largo de la vida con el objetivo de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo». Esta definición da al aprendizaje permanente una amplitud mayor de cómo se entendía hasta ahora y aleja el aprendizaje permanente de una visión restringida al ámbito laboral o del desarrollo organizativo.

Esta definición nueva sitúa el aprendizaje permanente bajo la perspectiva de varios parámetros como son: la realización personal, la ciudadanía activa, la integración social y la empleabilidad y la adaptabilidad. Para favorecer estos factores es preciso crear un espacio europeo del aprendizaje permanente con el objetivo de que los ciudadanos puedan moverse libremente en el nuevo entorno europeo de aprendizaje y empleo.

Para la Comisión de las Comunidades Europeas el aprendizaje permanente no es un aspecto más de la educación o de la formación, sino que es el puntal para el propio desarrollo de la Sociedad del Conocimiento en los años próximos. La mejora de la competitividad europea está estrechamente unida a la mejora de las cualificaciones personales para poder emplear mejor la información y los conocimientos. La educación, ciertamente, es una pieza clave para que las personas

- 1 Comisión de las Comunidades Europeas. *Comunicación de la Comisión. Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente*. Bruselas, 2001.
- 2 Comisión de las Comunidades Europeas. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Bruselas, 2000.

puedan entender y comprender esta nueva situación. Pero debe complementarse con otras medidas. De ahí los dos objetivos fundamentales del aprendizaje permanente: promover una ciudadanía activa y la mejora de la empleabilidad. Las respuestas dadas al Memorandum de consulta elaborado por la Comisión Europea insisten en que el aprendizaje permanente debe entenderse bajo una comprensión amplia, que no se limite a un enfoque puramente económico del mismo o se restrinja al aprendizaje de adultos.

El concepto de ciudadanía activa es clave para entender el nuevo sentido que adquiere el aprendizaje dentro de la Sociedad del Conocimiento. De acuerdo con lo dicho en el Memorandum, el concepto de ciudadanía activa «alude a la oportunidad y la manera de participar en todas las esferas de la vida económica y social, las posibilidades y riesgos que supone intentar hacerlo y la medida en que ello aporta el sentimiento de pertenecer a la sociedad en que uno vive, y gozar en ella de voz y voto. Tener un trabajo remunerado implica, para las vidas de muchas personas, independencia, autoestima y bienestar y constituye, por lo tanto, la clave de la calidad de vida general de la gente. La empleabilidad –capacidad para lograr y mantener un empleo– es una dimensión central de la ciudadanía activa, pero también una condición decisiva a la hora de lograr el pleno empleo y de mejorar la competitividad y la prosperidad de Europa en la “nueva economía”. Tanto la empleabilidad como la ciudadanía activa dependen de la posesión de conocimientos y capacidades adecuados y actualizados para poder participar en la vida económica y social y aportar la contribución de cada uno».³

La ampliación del concepto de aprendizaje permanente crea una dinámica que permite establecer fuertes nexos de complementariedad entre los diferentes niveles educativos y de formación, y diluye las fronteras que pudieran existir entre ellos. El aprendizaje a lo largo de toda la vida no sólo permite mantener la competitividad empresarial y los niveles de empleabilidad, sino que además es el mejor recurso para combatir los riesgos de exclusión que comporta el cambio de modelo de sociedad.

- 3 Comisión de las Comunidades Europeas. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Bruselas, 2000.

El aprendizaje permanente asume que los conocimientos y habilidades adquiridas durante la infancia y juventud, en el sistema escolar o en la familia, y luego en la universidad, no sirven para toda la vida. La evolución de la sociedad, las transformaciones del mundo del trabajo y de las profesiones, reclaman una actualización continuada de estos conocimientos y habilidades. Ésta es la esencia del aprendizaje a lo largo de toda la vida. No se trata tan sólo de aprender de forma continuada para mejorar la cualificación profesional, pues ello, aunque importante, no es suficiente. Se trata, básicamente, de continuar la formación para conseguir una ciudadanía activa. Para conseguir este objetivo, los recursos de aprendizaje son múltiples, pero fundamentalmente se pueden resumir en tres categorías de aprendizaje básico:

- **Aprendizaje formal.** Se desarrolla en centros docentes de educación y Formación Profesional. El resultado de este aprendizaje es la obtención de una acreditación o certificación sobre las cualificaciones obtenidas.
- **Aprendizaje no formal.** Se desarrolla complementariamente a los mecanismos formales de aprendizaje. Por lo general no proporciona ningún tipo de reconocimiento formal del aprendizaje. Este aprendizaje se adquiere, generalmente, en el lugar de trabajo o a través de ámbitos de la sociedad civil.
- **Aprendizaje informal.** Es un tipo de aprendizaje diferente de los dos anteriores. Este tipo de aprendizaje, habitualmente, se adquiere de manera espontánea y, en muchas ocasiones, de manera inconsciente. Por ello, muchas veces quien lo realiza no es consciente de que se encuentra dentro de un proceso de aprendizaje.

Esta nueva realidad ha creado un marco diferente para todos los procesos de aprendizaje. La Formación Continua no es una excepción en ello. Por este motivo las cuestiones asociadas al debate sobre el futuro del aprendizaje permanente afectan también a la Formación Continua. De acuerdo con el Memorándum elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas, las principales cuestiones que integrar, debatir y progresar en la transformación del aprendizaje a lo largo de la vida pueden definirse como mensajes clave.

Estos mensajes pueden agruparse en tres grandes categorías atendiendo al tipo de acciones que ellos deben promover o amparar a fin de hacer efectivo el aprendizaje permanente.⁴

Ilustración 17: Mensajes del Memorándum europeo sobre el aprendizaje permanente

Condiciones previas para el aprendizaje permanente

Mensaje clave n.º 1. Competencias básicas. Los objetivos de aprendizaje deben ser relevantes para el mundo del trabajo y la vida cotidiana.

Mensaje clave n.º 2. Invertir tiempo y dinero en el aprendizaje. Mejorar la calidad y los beneficios que aportan los procesos de aprendizaje y los resultados del aprendizaje.

Mensaje clave n.º 3. Pedagogía innovadora. La innovación es esencial para la mejora de la calidad del aprendizaje.

Mensaje clave n.º 4. Valorización del aprendizaje. Proporcionar contextos de aprendizaje amigables y apoyar los servicios de aprendizaje a lo largo de la vida.

Mensaje clave n.º 5. Información, orientación y asesoramiento.

Mensaje clave n.º 6. Acercar las oportunidades de aprendizaje a los alumnos.

Estos mensajes, inicialmente pensados para la realidad global del aprendizaje permanente, pueden y deben ser releídos desde la perspectiva de la Formación Continua. Las respuestas dadas por los miembros de la Unión Europea y de aquellos países en vía de adhesión a la consulta efectuada por el CEDEFOP⁵ aportan también algunas ideas que son útiles en este empeño de reflexionar sobre las propuestas del

4 Para los enunciados de estos mensajes se han empleado las denominaciones dadas por la propia Comisión Europea en su documento *Hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente*. En este documento de la Comisión, se sugiere una revisión de los enunciados de los mensajes tras haber realizado un proceso de consulta entre los Estados miembros y los países candidatos, interlocutores sociales, entidades europeas y sociedad civil europea.

5 CEDEFOP *Memorandum on Lifelong Learning Consultation Process: A Review of Member State and EEA Country Reports*. CEDEFOP-European Centre for the Development of Vocational Training, Tesalónica, 2001.

Memorándum en clave de formación continua y, de una manera especial, en el contexto de las Administraciones Públicas. A continuación se desarrollan cada uno de los mensajes claves del Memorando haciendo referencia a la realidad de la Formación Continua y a su proyección en las Administraciones Públicas.

Mensaje clave n.º 1. Competencias básicas

El objetivo propuesto por este primer mensaje es garantizar el acceso universal y continuo al aprendizaje, con objeto de obtener y renovar las cualificaciones requeridas para participar de forma sostenida en la Sociedad del Conocimiento. Para ello la primera actividad consiste en definir las nuevas cualificaciones básicas y proporcionar a las personas un acceso universal a las mismas. De ahí se desprenden las preguntas claves de este primer mensaje: ¿cuáles son las competencias básicas que requiere la Sociedad del Conocimiento?, ¿cómo la Formación Continua contribuye a adquirir estas cualificaciones? Dado este objetivo, en el caso de las Administraciones Públicas, es necesario realizar un esfuerzo para definir cuáles son las competencias básicas de su Función Pública y, de manera especial, determinar cuáles son las competencias específicas que deben adquirirse para construir las Administraciones Públicas de la Sociedad del Conocimiento. En otro capítulo de este libro se aborda de manera específica esta cuestión.

Bastantes expertos opinan que deben revisarse cuáles son las cualificaciones consideradas básicas para la Sociedad del Conocimiento. Algunas de estas cualificaciones, útiles para desenvolverse en el marco de la Sociedad Industrial han perdido parte de su peso específico o deben repensarse ante los cambios operados. Sin embargo, dicen los expertos, la mayoría de estas competencias siguen siendo aún necesarias para desarrollar las nuevas cualificaciones básicas que exige la naciente Sociedad del Conocimiento, por ejemplo: la alfabetización digital o la capacidad del cálculo numérico. Todas estas cualificaciones o competencias son necesarias para evitar el riesgo de entrar en un nuevo analfabetismo, el digital, y generar nuevas fuentes de exclusión social.

En la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea celebrada en Lisboa en el año 2000⁶ se definieron algunas competencias que fueron consideradas básicas para los ciudadanos europeos en la Sociedad del Conocimiento. Estas competencias son: habilidades con las nuevas tecnologías, dominio de idiomas, cultura tecnológica, ser emprendedores y tener habilidades sociales. Algunos expertos, no obstante, consideran que estas competencias, aun siendo importantes, están demasiado sesgadas hacia el empleo. Por ello proponen añadir otras competencias básicas más pensadas para lograr la total integración de las personas en la Sociedad del Conocimiento. Estas nuevas competencias básicas serían: motivación a aprender a aprender, dominio del pensamiento crítico y habilidades comunicativas y sociales, interculturalidad, capacidad de utilizar el conocimiento de forma creativa.

En coherencia con este objetivo, el sistema formativo de Formación Continua en las Administraciones Públicas debe disponer de un sistema eficaz para detectar las nuevas necesidades de cualificación de los empleados públicos. Se trata de construir un sistema dinámico que permita conocer y anticipar convenientemente las transformaciones profesionales y adecuar la oferta formativa pública a las mismas.

Mensaje clave n.º 2. Invertir tiempo y dinero en el aprendizaje

El objetivo es aumentar visiblemente la inversión en recursos humanos para dar prioridad al capital más importante de Europa: sus ciudadanos. Una primera actuación clara es incrementar las inversiones destinadas a la formación permanente y a las políticas en general de desarrollo de los recursos humanos. Sin embargo, antes de proceder al incremento de los fondos destinados a la formación, sus gestores deben preguntarse: ¿cómo puede mejorar la gestión de estos recursos?, ¿qué tipo de inversiones son necesarias para fortalecer la Formación Continua y el aprendizaje permanente?, ¿cómo pueden emplearse las nuevas tecnologías para aumentar la calidad del aprendizaje? Existen

6 Cumbre de Lisboa de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, 23-24 de marzo de 2000.

otras preguntas que los responsables políticos del sistema formativo deben formularse también: ¿cuál es el grado de transparencia que tiene la gestión de estos fondos?, ¿los ciudadanos y las empresas conocen realmente las utilidades de estos fondos?, ¿cómo puede mejorarse esta transparencia?

La cuestión de la mejora de la calidad de la Formación Continua no depende únicamente de un incremento sostenible de su financiación, sino, principalmente, de un uso eficiente de estos recursos. Asociado a esta cuestión existe el tema de cómo se evalúa el retorno de la inversión formativa. Especialmente para hacer evidente a los decisores políticos que la formación es una inversión rentable para el desarrollo de las Administraciones Públicas en la Sociedad del Conocimiento. Esta cuestión es, ciertamente, un tema complejo y no perfectamente resuelto aún. Para avanzar efectivamente en este campo es necesario desarrollar todavía más el propio concepto de retorno de la inversión. Quizás ayude a clarificar esta cuestión, como se verá más adelante, el uso del término *retorno de mejora* atribuible a la formación. De cualquier manera lo importante es encontrar evidencias demostrativas claras sobre cuáles son los beneficios que aporta la formación. Además, hay que establecer de forma metódica los procesos evaluativos de la formación y disponer de un sistema que asegure la calidad global de los procesos formativos.

Las preguntas anteriores son importantes porque permiten, a su vez, replantearse cuestiones del tipo: ¿cuál es el grado de compromiso y responsabilidad que asumen todos los agentes que intervienen en el proceso formativo?, ¿qué aportan las personas en el mismo?, ¿qué mecanismos de cofinanciación de la formación existen? La inversión en formación y desarrollo de los recursos humanos exige también tener una visión amplia del propio concepto de inversión formativa, pues no se trata únicamente de una cuestión vinculada a los recursos económicos. Existen otros elementos que se integran en el concepto de inversión formativa: tiempo destinado a la formación dentro de la organización, medidas de apoyo a los procesos formativos y el estímulo a la motivación a aprender, creación de espacios y ámbitos que estimulen el aprendizaje permanente de manera que se pueda conciliar la vida familiar, laboral y el tiempo de formación.

El éxito del sistema de formación continua en el sector público depende del compromiso que adquieran sus actores relevantes: decisores políticos, agentes sociales y empleados públicos. La Formación Continua es una responsabilidad compartida.

El compromiso por el aprendizaje permanente debería abrir una perspectiva diferente al uso de los recursos formativos en las instituciones públicas. Éstas disponen de múltiples y diversos recursos formativos y tecnologías de aprendizaje que pueden emplearse de manera efectiva para lograr la formación permanente de los empleados públicos, pero que, además, pueden proyectarse hacia la sociedad en general a fin de contribuir a la formación de ciudadanos activos. Desde las Administraciones Públicas debería reflexionarse sobre cómo hacer posible que una buena parte de los recursos formativos desarrollados e invertidos en el sector público puedan proyectarse hacia la sociedad. En este sentido cabe esperar, por ejemplo, emprender iniciativas concretas que permitan realizar transferencia en tecnología formativa del sector público al privado y a la sociedad.

Mensaje clave n.º 3. Pedagogía innovadora

El Memorando de la Unión Europea insiste en que el éxito de la formación permanente depende del cambio de mentalidad de las personas, de los formadores, de las instituciones y de los agentes sociales sobre cuál es hoy el papel de la formación. Se trata de que el conjunto de estos actores asuman convencidamente que la formación es un proceso que surge de la motivación de los empleados por desarrollarse profesionalmente y como personas. Y que, como consecuencia de ello, existen planes e itinerarios formativos personalizados con sus correspondientes objetivos de aprendizaje. Para que esto sea posible, desde los poderes públicos deben estimularse algunas de las iniciativas incluidas en este tercer mensaje.

El objetivo de este mensaje es impulsar el desarrollo de métodos y contextos eficaces de enseñanza y aprendizaje a fin de que las personas asuman el aprendizaje a lo largo de la vida. Para ello es necesario revisar, en profundidad, la efectividad de los métodos pedagógicos y didácticos empleados hasta ahora en Formación Continua y en otros

contextos. El principal reto de este objetivo es desarrollar sistemas de aprendizaje de elevada calidad, totalmente orientados a los usuarios y adaptados a la diversidad de estilos de aprendizaje. Gracias a esto, la formación hoy puede tomar otro curso: en lugar de basarse en la oferta debe orientarse hacia la demanda.

Una de las tareas que emprender es evaluar cómo los procesos de aprendizaje inciden en las personas y si están adaptados a la pluralidad y heterogeneidad de quienes participan. Las preguntas clave de este mensaje pueden formularse así: ¿están las propuestas formativas adaptadas a los diferentes estilos de aprendizaje de las personas?, ¿no se producen muchas ineficiencias cuando se pretenden estandarizar las ofertas formativas?, ¿están realmente adecuadas las ofertas formativas públicas a las necesidades formativas?, ¿los sistemas formativos son los indicados para las nuevas competencias que la Sociedad del Conocimiento demanda a los empleados públicos?

Hay que desplegar métodos de aprendizaje nuevos que equilibren la formación teórica con la formación práctica vinculada a una actividad laboral determinada. Pero también hay que relacionar los tiempos de aprendizaje al desarrollo de ciudadanos activos con proyección personal. Esta perspectiva exige revisar muchos de los contenidos de los programas formativos y conseguir que los formadores asuman esta nueva dimensión del aprendizaje. Quizás con un ejemplo sea más evidente esta cuestión. En las Administraciones Públicas, dentro de los programas de modernización, se realizan muchos cursos de Atención al Ciudadano. Sin embargo, si se analizan los contenidos de aprendizaje se descubre que muchos de estos cursos son una simple transposición de los cursos de atención al público desarrollados en cualquier empresa de servicios. Esta reducción de miras impide descubrir la dimensión cívico-política que puede integrarse dentro de estos cursos y que, en muchas ocasiones se pierde cuando se asimila, sin ninguna matización, el concepto de ciudadano al mero cliente de las Administraciones. El aprendizaje en el sector público adquiere una dimensión holística y por ello sus métodos deben ser coherentes con esta perspectiva.

Es imprescindible proseguir con los esfuerzos realizados por quienes investigan sobre nuevas maneras y modos de aprender. La misma

transformación de la sociedad exige una constante evolución y adaptación de los métodos pedagógicos. La Formación Continua debería destinar parte de sus recursos a promover estas líneas de investigación y de aplicación.

El aprendizaje hoy debe buscar nuevos espacios formativos mucho más vinculados a las ocupaciones de los empleados públicos y menos deudores de la visión del puesto de trabajo. Se trata de desarrollar métodos prácticos de aprendizaje que asuman todas las reflexiones realizadas alrededor del aprendizaje de adultos. Hay que buscar nuevos caminos para aprender. La didáctica en la Formación Continua debe partir de una visión constructivista y favorecer la interactividad en todo el proceso de aprendizaje y aprender dentro de un grupo. Quienes aprendan deben tomar la iniciativa de estructurar, en gran medida, cuál va a ser su itinerario formativo. Con esta perspectiva, el formador abandona su papel tradicional de experto en unos contenidos que debe transmitir a lo largo del proceso de aprendizaje y adquiere unos nuevos papeles. Ahora el formador se asemeja menos al maestro tradicional y asume más el papel de mentor, entrenador, facilitador o guía. Probablemente, estas nuevas metodologías de aprendizaje no son tan nuevas como puede parecer a simple vista o como algunas veces se presenta. Muchas de ellas vienen practicándose en muchas organizaciones desde hace muchos años, sin embargo la novedad reside en que ahora quienes toman la iniciativa formativa en todo el proceso de aprendizaje son las personas que aprenden, y el aula tradicional ha sido reemplazada por la actividad laboral o la sociedad.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones son buenos instrumentos para promover la innovación en este campo de la renovación pedagógica. Estos instrumentos pueden contribuir, por ejemplo, a conseguir aprendizajes más integrales y personalizar mucho más la formación a las características de sus usuarios. Las nuevas tecnologías deben emplearse para potenciar nuevas maneras de aprender los contenidos tradicionales y a su vez abrir nuevos mecanismos de aprendizaje. Pero toda esta nueva realidad, más llena de posibilidades que de grandes resultados aun, plantea también cuestiones nuevas: ¿qué mecanismos de control de calidad se establecen?, ¿cómo se evalúa la idoneidad de estos recursos para el aprendizaje? Además, el empleo

de estos recursos tecnológicos modifica el rol del formador: ¿cuál es el nuevo rol de los formadores cuando la formación utiliza las nuevas tecnologías?, ¿cómo se aprenden estos nuevos roles?

La aplicación de las nuevas tecnologías debe permitir desarrollar nuevos materiales formativos y metodologías de aprendizaje. Estas tecnologías pueden ser de gran utilidad para personalizar al máximo la formación. Pero estas tecnologías no son, en sí mismas, ninguna panacea. Estas tecnologías deben emplearse para complementar otras metodologías formativas mucho más clásicas o tradicionales y, para evitar caer en el riesgo de pedirles mucho más de lo que ellas pueden aportar. Su uso debe encuadrarse dentro de un marco general de aprendizaje. Sólo así las nuevas tecnologías serán apropiadas para estimular que las personas sean más activas en la configuración de sus itinerarios de aprendizaje, ayudadas, en todo momento, por los formadores en su vertiente de guías o mentores.

A pesar del papel importante que las tecnologías de la información y de las comunicaciones pueden desempeñar, hay que evitar la excesiva euforia o la vana ilusión ante sus posibilidades. Aquéllas, por sí solas, no tienen mayor valor que ser un potencial para mejorar el aprendizaje. Lo que realmente convierte este potencial en un instrumento formativo útil es la existencia de un marco de referencia que precisa en qué, cómo y cuándo deben emplearse estas tecnologías para favorecer el aprendizaje. Además, si bien es cierto que las nuevas tecnologías abren posibilidades de aumentar el impacto de los cursos, con la correspondiente mejora de la eficacia de los mismos, también es verdad que surgen nuevos costes que no deben menospreciarse. El nuevo papel que deben desarrollar los formadores como expertos que tutorizan de manera personalizada el proceso de aprendizaje, por ejemplo, genera un costo nada despreciable. Así mismo aparecen nuevas actividades que también son fuente de costos nuevos. Por ejemplo, cada actividad formativa que emplee recursos telemáticos deberá contar con dinamizadores que ayuden a combatir el posible cansancio o deserciones de quienes participan en un proceso de aprendizaje a distancia.

Los promotores del *e-learning* sustentan la tesis de que este tipo de aprendizaje rebaja los costos de formación de una manera espectacular. Para sustentar su predicamento incluso proporcionan un porcenta-

je concreto. Sin embargo no existen aún estudios fiables sobre cuál es realmente el grado de ahorro que proporciona el *e-learning*. Se ha dado por bueno un porcentaje que, en su momento, alguien propuso como una mera especulación o posibilidad. Es una buena prueba cómo el hecho de ir repitiendo un hecho o un dato no verificado al final se toma como cierto.

Mensaje clave n.º 4. Valorización del aprendizaje

El objetivo que plantea este mensaje es mejorar significativamente las maneras de entender y valorar la participación en el aprendizaje y sus resultados, sobre todo en lo que atañe al aprendizaje no formal e informal. Ante la existencia de múltiples fuentes de aprendizaje es necesario desarrollar metodologías nuevas de evaluación del aprendizaje, capaces de recoger todas las fuentes de aprendizaje de las personas. Se trata de asociar los métodos formativos nuevos con los resultados obtenidos. Este ejercicio aporta credibilidad al sistema formativo en general. De manera particular, hace creíble la formación para quienes toman las decisiones políticas. Para ello es necesario desarrollar metodologías evaluativas nuevas que permitan analizar si el aprendizaje es efectivo.

Por otra parte, estos sistemas de evaluación permiten crear bases sólidas de certificación que validan la formación recibida independientemente de los medios por los que se ha recibido la formación, formales o informales. La existencia de unos buenos métodos de evaluación de la formación posibilitará la movilidad de las personas entre distintas ocupaciones e instituciones, dentro o entre los países que integran la Unión Europea. La Función Pública está totalmente afectada por este fenómeno de la movilidad dentro del espacio europeo. A medida que aumente el multilingüismo dentro de la Unión, la posibilidad de movilidad laboral dentro de la Función Pública europea será una realidad.

La evaluación y acreditación del aprendizaje es, ciertamente, una cuestión compleja. Existen numerosos agentes que intervienen en el desarrollo de la formación y que, por consiguiente, siempre quieren acreditar la validez de las cualificaciones por ellos promovidas. Ante esta dispersión y frente a la urgencia de resolver esta cuestión, se impone la

necesidad de impulsar mecanismos de coordinación, por una parte, y, por otra, de crear sistemas nuevos de validación de los aprendizajes que sean totalmente aceptados por todos los sectores implicados. Dada la existencia de modalidades no formales e informales de aprendizaje es necesaria la existencia de sistemas que acrediten las cualificaciones adquiridas a través de estos procesos de aprendizaje.⁷

En el subsistema de la Formación Continua urge promover iniciativas que reemplacen los tradicionales sistemas de validación de los aprendizajes, todos ellos muy condicionados por el concepto académico del aprendizaje. Es preciso avanzar, conjuntamente, desde todos los sectores del sistema formativo, hacia el desarrollo de iniciativas del tipo de portafolios de competencias. Ello permitiría asociar de manera clara el aprendizaje conseguido mediante la Formación Continua con unos resultados evidentes del mismo. La existencia de un reconocimiento de este tipo haría más fácil el encuentro práctico de la formación con sus consecuencias, personales y organizativas, y permitiría que sea menos relevante dónde y cómo se hayan aprendido las cosas, frente al hecho de que son más importantes los resultados que produce este aprendizaje.

Mensaje clave n.º 5. Información, orientación y asesoramiento

El objetivo es lograr que todos los ciudadanos de Europa, a lo largo de toda su vida, puedan acceder fácilmente a una información y un asesoramiento de calidad sobre las oportunidades de aprendizaje. Para conseguir estos fines, la formación tiene que ser un bien fácilmente accesible para cualquier persona a lo largo de toda la vida y, además, aquélla debe basarse en una concepción integral del aprendizaje adaptado a cada momento de la vida y a cada situación.

La Formación Continua necesita desarrollar también un sistema nuevo de prestación de los servicios formativos. Hay que favorecer la

7 Para conocer la situación del aprendizaje informal en España se puede consultar el informe de Castillo, J. J., Alas-Pumaríño, A., Santos, M., *Identification, assessment and recognition of non-formal learning in Spain*, CEDEFOP-European Centre for the Development of Vocational Training, Tesalónica, 1999.

consolidación de sistemas más orientados a crear mecanismos de aprendizaje en red, para aprovechar con eficacia las iniciativas formativas desarrolladas en forma local. Gracias a la red pueden complementarse las sinergias que surgen al compartir los proyectos formativos y de esta manera impulsar un aprovechamiento mayor de los recursos formativos. Las inversiones públicas en formación exigen impulsar mecanismos de este tipo. Una iniciativa que desplegar es construir estándares de calidad de la formación que pueden tomarse como referencia orientativa cuando quieran aquilatarse cualquiera de los esfuerzos formativos presentes en la red.

Otra iniciativa que impulsar, en la misma línea que lo anterior, es promover y consolidar desde el ámbito local *clústers de conocimiento territoriales*. Se trata de aprovechar las sinergias que se crean cuando se fomentan redes de conocimiento entre diferentes empresas y organizaciones estrechamente vinculadas e identificadas a un territorio. A este nivel, los Gobiernos Locales, como nivel de gobierno más próximo a las empresas, a las instituciones y a los ciudadanos, deben actuar de elementos activadores de estos *clústers del conocimiento*. Los poderes locales deben articular la existencia de estas agrupaciones de conocimiento con el resto de políticas locales, especialmente con las políticas de promoción económica y desarrollo local. El papel del Gobierno Local es clave para lograr el éxito de estos procesos. Para ello hay que destinar recursos e impulsar iniciativas que permitan vertebrar relaciones entre universidades, empresas y centros educativos a fin de aprovechar el conocimiento generado en las múltiples redes existentes en un territorio.

La información y la promoción sobre el aprendizaje deben ser una preocupación prioritaria para quienes asumen la responsabilidad de promover la Formación Continua. Se trata de informar, asesorar y acompañar a las personas en el desarrollo de sus itinerarios formativos a fin de rentabilizar al máximo los recursos existentes. Los promotores de formación deben realizar un esfuerzo importante en facilitar los recursos suficientes para que las personas puedan construirse sus itinerarios de aprendizaje, procurando engarzar éstos con la propia perspectiva institucional, en el caso de que la formación se encuadre en un contexto organizativo. En este sentido la cuestión clave es cómo ase-

sorar a las personas?, ¿cuáles son los mecanismos mejores para que las personas construyan sus propios itinerarios formativos?

Como se ha dicho anteriormente, los sistemas de aprendizaje están evolucionando desde modelos más tradicionales, basados en el desarrollo de las capacidades de ocupabilidad profesional, hacia modelos más centrados en el impulso de las competencias que permiten elaborar y tomar decisiones respecto a sus aprendizajes. Es otro enfoque. Esta lógica nueva asume como novedad principal que hoy las personas, si son conveniente y adecuadamente ayudadas mediante consejos y recomendaciones, son capaces de construir sus propios itinerarios formativos personales y profesionales. Pero, para que ello se produzca, deben incrementarse los servicios de orientación y acompañamiento al desarrollo personal y profesional. Gracias a esta nueva orientación las personas podrán tener un papel más activo en la construcción de los proyectos formativos. Este enfoque nuevo exige un papel diferente a los departamentos de formación de las organizaciones. Éstos deben promover más estas funciones de orientación y asesoramiento, y menos la de ser meros compradores de formación por catálogo.

Para cumplir los objetivos que este mensaje clave plantea, en el caso de las Administraciones Públicas pueden desarrollarse también iniciativas que aseguren una mejor coordinación entre todos los promotores de formación en el sector público a fin de que todos sus empleados tengan las mismas oportunidades de recibir una formación de calidad.

Mensaje clave n.º 6. Acercar las oportunidades de aprendizaje a los alumnos

El objetivo es ofrecer oportunidades de aprendizaje permanente tan próximas a los interesados como sea posible cuando proceda, mediante el apoyo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. El logro de este objetivo va ligado a la capacidad de impulsar iniciativas que aproximen la formación a sus usuarios y hacerlo de forma amigable para ellos. Se trata de convertir a las organizaciones en centros de aprendizaje rompiendo la imagen de que existan centros especializados para ello. La formación se vincula tanto al trabajo como al lugar donde estén las personas. Este enfoque no invalida la existencia

de centros específicos dedicados a desarrollar programas formativos, pero éstos no son los únicos y, a su vez, deben repensar su función ante esta nueva realidad.

El empleo de los nuevos desarrollos tecnológicos para aproximar la formación a las personas no debe hacer olvidar la existencia de otros canales formativos, considerados ahora como más tradicionales, que pueden ser tan válidos como las nuevas metodologías. Se trata de saber, en todo momento, cuál es el mejor canal formativo. El aprendizaje a través de la red, el denominado *e-learning*, es un hecho que se está imponiendo en muchos proyectos de empresa y en las propias Administraciones Públicas. Con el término *e-learning* se resumen muchas de las iniciativas formativas que emplean las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones para aproximar la formación a las personas. El viejo concepto de formación a distancia fue reemplazado primero por teleformación, luego por formación *on-line*, y ahora parece haberse consolidado ya el término de *e-learning*.

La formación a través de la red es una realidad en expansión. Alrededor de este fenómeno está surgiendo un importante nicho de negocio. Se calcula que las empresas españolas irán aumentando progresivamente sus inversiones en *e-learning* en los próximos años. En el año 2001 las empresas españolas habrán invertido en *e-learning* 24 millones de euros, en el año 2002 esta cifra subirá alrededor de los 54 millones de euros y es probable que en el año 2003 se alcancen los 120,2 millones de euros.⁸ El reto para este sector en expansión consiste en saber desarrollar contenidos específicos de aprendizaje en red, en lugar de trasponer a ella contenidos pensados y diseñados para la formación presencial. La red condiciona con fuerza el estilo de aprendizaje.

Está claro que en este campo las tecnologías de la información y de las comunicaciones son fundamentales para desarrollar la estrategia de aproximar la formación a las personas. Pero además, estas tecnologías permiten combinar lo local con lo global. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones facilitan al aprendizaje de proximidad y, al mismo tiempo, permiten compartir recursos globales aleja-

⁸ Artículo sobre *e-learning* en *Expansión-Emplo*, 8/9 de diciembre de 2001.

dos del lugar donde está el aprendizaje. Además, con la creación de redes de conocimiento y comunidades de aprendizaje se consigue mayor partido al propio proceso de aprendizaje.

Los mensajes claves del Memorando Europeo señalan un escenario que sirve de referencia para todos los procesos de aprendizaje. Por ello, la Formación Continua deberá asumir como propios, según sus peculiaridades, los desafíos que contienen cada una de estas seis propuestas.

A partir de la reflexión abierta alrededor de cuáles son los factores esenciales del aprendizaje permanente se han identificado algunos elementos considerados básicos para su desarrollo. Los siguientes elementos son claves para el progreso de la Formación Continua.

- **El centro de gravedad de la formación está en los participantes.** Los sistemas formativos tradicionales se basaban en una concepción de oferta de contenidos formativos, confiando su transmisión a unas personas consideradas expertas. El aprendizaje permanente estimula un cambio de perspectiva. Ahora, el acento está en quienes demandan la formación. Se trata de personalizar la formación y adaptarla a las necesidades de quienes van a incorporarse en el proceso de aprendizaje.
- **Desarrollo de un sistema formativo cooperativo.** Todo el sistema de aprendizaje a lo largo de la vida, en cualquiera de sus formas y categorías, debe fundamentarse en la cooperación de los niveles de las Administraciones, en los ámbitos nacional, regional o local. Cada uno de los niveles de gobierno debe dar ejemplo de ello estableciendo mecanismos de coordinación de sus políticas formativas.
- **Los gobiernos locales tienen un papel activo en el desarrollo de la Formación Continua.** Los gobiernos locales deben coordinar territorialmente el conjunto de políticas formativas que se dan en su territorio, tanto desde la iniciativa pública como privada. En el ámbito municipal coexisten y se interrelacionan tres actores que son fundamentales en la consolidación del sistema de Formación Profesional: el gobierno local, las empresas y los centros de formación.
- **Participación activa de los grupos de interés y actores.** Los diversos agentes sociales deben tener una participación activa en el desarrollo del sistema formativo.

- **Asignación adecuada de los recursos.** Hay que asegurar un incremento continuado de recursos públicos asignados a la formación a lo largo de toda la vida, procurando que éstos sean aplicados de forma eficaz y eficiente. Ello comporta, necesariamente, evaluar periódicamente los costes y beneficios de los procesos formativos. Dado el carácter público de buena parte de estos fondos, todo el sistema del aprendizaje permanente debe ser lo más transparente posible y asentado en el uso responsable de estos recursos por parte de los diversos agentes intervinientes.
- **Facilitar el acceso de todas las personas a los procesos de aprendizaje.** Para que esto sea realidad hay que emprender diversas iniciativas, unas tendentes a eliminar las barreras o los impedimentos que frenan la participación de las personas en los procesos formativos, y otras que facilitan la existencia de formadores adaptados a la pluralidad y heterogeneidad de las personas.
- **Crear una cultura favorable al aprendizaje.** Los empleados deben valorar como positivo todo tipo de aprendizaje, tanto por lo que él significa como mejora de su empleabilidad, como por los estímulos o recompensas que proporcione. El uso adecuado de los fondos públicos también es un aliciente para la valoración positiva de la formación. El sistema formativo debe dar facilidades a las empresas para que puedan convertirse en organizaciones de aprendizaje. Hay que estimular la aparición de oportunidades de aprendizaje a todos los niveles de las organizaciones y de la sociedad.
- **Formación de calidad.** Es importante que la formación sea de calidad y, a su vez, pertinente para el progreso de las organizaciones y el desarrollo personal. Sólo así será posible rentabilizar la inversión formativa.

3.2 La Formación Continua en el nuevo sistema de Formación Profesional

La Formación Continua forma parte de un sistema formativo mucho más amplio que tiene su referente más directo en la Formación Profesional, pero que, a su vez, se inscribe en la nueva perspectiva adopta-

da por todos los procesos de aprendizaje, especialmente con la consolidación de la idea de la formación permanente o aprendizaje a lo largo de la vida. La Formación Continua en la Sociedad del Conocimiento debe adquirir una orientación nueva en consonancia con la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida y en coherencia con los nuevos progresos en el campo del aprendizaje.

La mayoría de países de la Unión Europea están revisando sus sistemas de Formación Profesional como respuesta a los desafíos planteados por la Sociedad del Conocimiento. Ésta exige nuevas cualificaciones para que el sistema productivo pueda ser más competitivo en una situación de economía global y en un entorno donde los trabajadores necesitan ir aprendiendo nuevas competencias que mejoren sus niveles de empleabilidad. Ello es especialmente importante en el contexto de total movilidad y libre circulación como es el mercado de la Unión Europea. Éste es el contexto que enmarca todo el proceso de renovación de las instituciones y del marco normativo de la Formación Profesional que contempla el desarrollo de la futura Ley Orgánica de la Formación Profesional y de las Cualificaciones.⁹

Dentro de este marco de referencia, la Formación Profesional debe integrar el conjunto de acciones formativas que cualifican a las personas para el desempeño competente de las profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Para poder conseguir estos fines en el sistema de Formación Profesional se integran: la Formación Profesional Inicial, las acciones de inserción e reinserción laboral de los trabajadores, así como las actividades orientadas a la Formación Continua de los empleados para que puedan adquirir y actualizar permanentemente sus competencias profesionales.

En España coexisten tres subsistemas de Formación Profesional que se definen según a quién van dirigidos y de quién es la competencia. Los tres subsistemas se complementan y ofrecen un marco único donde situar la Formación Profesional.

9 En el momento de redactar este libro, en fase de anteproyecto de ley orgánica remitida a las Cortes el 14 diciembre de 2001.

La Formación Profesional Inicial o Reglada

Es competencia de la Administración Educativa (Ministerio de Educación y Cultura). Es la parte de Formación Profesional del sistema de enseñanza secundaria. Es la parte del sistema educativo dedicada a formar, bajo una perspectiva reglada, sobre las cualificaciones profesionales. En algunos países la responsabilidad de esta formación está dentro del sistema educativo, en otros el peso de esta formación está en las empresas, y en otros se opta por un sistema mixto. Los títulos de Formación Profesional se basan en el desarrollo de unos programas formativos que tienen como referencia las necesidades de cualificación del sistema productivo. Estos títulos deben acreditar que las personas tienen la cualificación profesional requerida para el empleo. Actualmente esta modalidad de Formación Profesional se encuentra en un proceso de descentralización hacia las Comunidades Autónomas.

La Formación Profesional Ocupacional

Es competencia de las Administraciones Laborales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del Instituto Nacional de Empleo o los organismos correspondientes en el caso de haberse transferido esta competencia a las Comunidades Autónomas). En este sistema existen unas políticas estatales definidas, aunque su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas. Esta formación se define como una política activa de empleo tendente a reducir los niveles de desempleo. El objetivo de esta modalidad de Formación Profesional es potenciar las políticas de formación y empleo, orientando a las personas desempleadas hacia unos itinerarios formativos que faciliten su inserción o reinserción laboral. Se presta una atención especial a determinados colectivos específicos que tienen dificultades para incorporarse al mercado de trabajo.

La Formación Continua

Este tipo de formación es competencia de la Administración Laboral, aunque en su gestión intervienen, a través de organismos tripartitos, la

Administración, los sindicatos y las organizaciones patronales.¹⁰ En general se puede considerar que este subsistema está totalmente gestionado por los agentes sociales. Por Formación Continua se entiende «el conjunto de acciones formativas que se desarrollen por las empresas, los trabajadores o sus respectivas Organizaciones, a través de las modalidades previstas en el mismo, dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permita compatibilizar la mayor competitividad de las empresas como la formación individual del trabajador».¹¹ En las Administraciones Públicas el concepto de Formación Continua es similar. Así, en el III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas se puede leer la siguiente definición: «la Formación Continua, como Subsistema integrado en el Sistema Nacional de Formación Profesional, está constituido por el conjunto de actividades formativas que se desarrollen en las Administraciones Públicas, a través de las modalidades previstas en el mismo, dirigido a la mejora de competencias y cualificaciones de los empleados públicos, que permitan compatibilizar la mayor eficacia y la mejora de la calidad de los servicios en las Administraciones Públicas con el desarrollo personal y profesional de los empleados públicos».¹²

Las Administraciones Públicas españolas no son ajenas a la situación en que se encuentran las empresas privadas ante el tema de la Formación Profesional. Por más que la Función Pública tenga sus características derivadas de la especificidad de sus particulares relaciones laborales, ella participa también de los mismos problemas a los que pretende dar respuesta la Formación Profesional. Hoy el nivel de calidad de la actividad

10 Los primeros acuerdos, I Acuerdo Nacional de Formación Continua, se firmaron en diciembre de 1992 entre CEOE y CEPYME, en su condición de representaciones empresariales más representativas de carácter estatal, y por CC OO y UGT como organizaciones sindicales más representativas de carácter estatal y CIG en su carácter de organización sindical más representativa de carácter autonómico. Los segundos acuerdos, II Acuerdo Nacional de Formación Continua, se firmó, por los mismos promotores, el 19 de diciembre de 1997. El III Acuerdo Nacional de Formación Continua suscrito el 19 de diciembre de 2000 (con vigencia de 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2004) fue firmado por las mismas instituciones, Resolución del 2 de febrero de 2001 de la Dirección General de Trabajo.

11 III Acuerdo Nacional de Formación Continua en las Administraciones Públicas.

12 Artículo 1.º del III Acuerdo Nacional de Formación Continua en las Administraciones Públicas.

productiva está indisolublemente unido al grado de desarrollo, madurez y calidad de las Administraciones Públicas. El nivel de modernización, su simplificación y agilidad, y la cualificación de sus empleados son factores que presionan sobre la competitividad del mundo empresarial. Las empresas y las Administraciones Públicas deben asumir la Formación Profesional con el mismo interés, porque la riqueza de un país depende del nivel de cualificación de sus trabajadores; independientemente de su sector productivo o de servicios. Por este motivo, toda la reflexión actual sobre la revisión del sistema de Formación Profesional, en casi todas sus vertientes, afecta de pleno a las Administraciones Públicas. Tanto porque ellas son un factor dinamizador del sistema de Formación Profesional, por la responsabilidad política que tienen en encauzarlo y sostenerlo; como porque las Administraciones Públicas son también sujeto partícipe de los efectos de las iniciativas formativas. Más adelante se dedica un apartado específico al tema de la Formación Continua en el seno de las Administraciones Públicas.

El proceso de reforma del sistema de Formación Profesional español se empezó hace unos pocos años mediante la decisión política de avanzar hacia un Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones, tal como se contempla en el II Programa Nacional de Formación Profesional para el período 1998-2002, propuesto por el Consejo General de Formación Profesional¹³ y aprobado por el Gobierno en acuerdo del Consejo de Ministros del 13 de marzo de 1998.

Este nuevo Programa de Formación Profesional se basa en el desarrollo de cuatro principios básicos:

- Considerar la Formación Profesional como una intervención en capital humano.
- Integrar la Formación Profesional con las políticas de empleo en la Unión Europea.
- La participación de la Administración General del Estado, de los

13 Este organismo fue creado mediante la Ley 1/1986 de 7 de enero. Está integrado por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y de los sindicatos CC OO, UGT, ELA-STV y CIG.

agentes sociales y de las Comunidades Autónomas, dentro del Consejo General de Formación Profesional.¹⁴

- La creación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

El nuevo Programa Nacional de Formación Profesional pretende, en definitiva, integrar las distintas ofertas de Formación Profesional: la reglada, la ocupacional y la continua. Para ello se dota de un instrumento concreto, el Sistema Nacional de Cualificaciones, confiando que sea capaz de poner orden y regular cómo se adquieren o acreditan las cualificaciones necesarias para llevar a cabo una profesión u ocupación concreta y en qué consiste esa cualificación. Para conseguir este fin los instrumentos y acciones que promover son:

- Crear un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Este catálogo será «un conjunto de cualificaciones profesionales ordenadas para su gestión, comprensión y adquisición que constituye la especificación oficial de las competencias necesarias en las ocupaciones y actividades de trabajo más significativas de la economía del Estado. Responde al objetivo de desarrollar la integración de las cualificaciones».¹⁵ En este catálogo deben relacionar las figuras profesionales estructuradas en forma de unidades de competencias.¹⁶
- Establecer un procedimiento de evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales. Con ello se trata de establecer un «conjunto coherente de dispositivos, normas, procedimientos y registros, que establece y permite, con validez y fiabilidad, reconocer, evaluar, certificar y acreditar la competencia de las personas, vinculada al catálogo de cualificaciones».¹⁷

14 Es sorprendente la ausencia de la Administración Local en el Consejo General de Formación Profesional a pesar del creciente papel que los Gobiernos Locales y sus Administraciones tienen en estas materias.

15 Reproducido de Arbizu Echávarri, F. M. *El papel del Instituto Nacional de las Cualificaciones en el Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales*, ponencia presentada en las III Jornadas de Formación Continua en las Administraciones Públicas, Sevilla, 21-22 de junio de 2001.

16 En el momento de escribir este libro aún no se ha publicado este catálogo.

17 Reproducido de Arbizu Echávarri, F. M. *El papel del Instituto Nacional de las Cualificaciones en el Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales*, ponencia presentada en las III Jornadas de Formación Continua en las Administraciones Públicas, Sevilla, 21-22 de junio de 2001.

Las vías de acceso de las personas a las cualificaciones profesionales será mediante la adquisición de competencias adquiridas a través de la Formación Profesional Reglada o mediante el reconocimiento de la competencia lograda a lo largo de la práctica y experiencia laboral, incluido el aprendizaje no formal e informal.

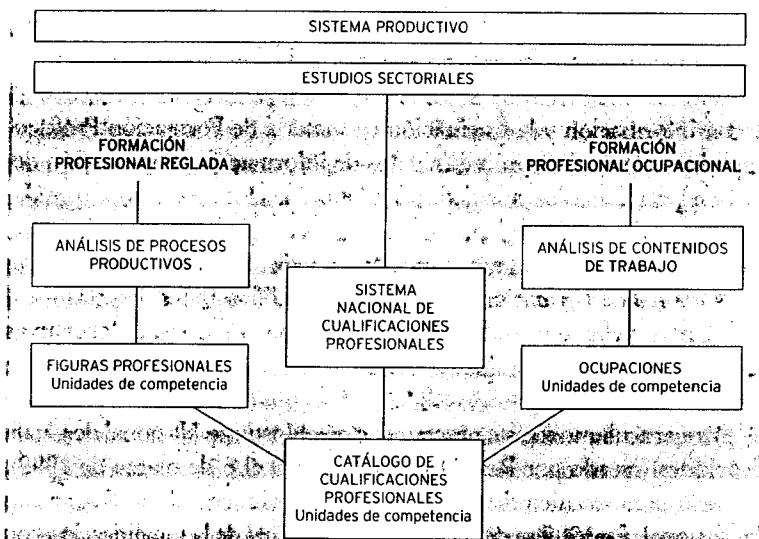
- La información y la orientación en materia de Formación Profesional y empleo. Los procedimientos de información y orientación deben permitir a los trabajadores conocer cuáles son las oportunidades de acceso al empleo.
- La evaluación y mejora permanente de la calidad del Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones. Especialmente, para velar que este sistema ofrece unas propuestas formativas adecuadas a las necesidades del mercado.

Para articular todo este proceso se creó el Instituto Nacional de Cualificaciones (creado por Real Decreto 375/1999 el 6 de marzo de 1999), como órgano técnico de apoyo al Consejo General de la Formación Profesional. En 1999 se creó el Instituto Nacional de la Cualificación con el propósito de crear un marco nacional de calificaciones. Para ello se debía crear el Catálogo de Cualificaciones Profesionales, el cual debía ser un referente común para los tres subsistemas del sistema de Formación Profesional: la formación reglada, la ocupacional y la continua. Gracias a este catálogo se podrían construir itinerarios profesionales para los trabajadores basados en competencias y proceder al reconocimiento de éstas independientemente de cuál sea el subsistema donde se han adquirido.

El Sistema de Formación Profesional español está basado en las competencias identificadas como básicas en el sistema productivo. Por ello se analizan los procesos productivos y a partir de esta información se diseñan las Figuras Profesionales, estructuradas en unidades de competencia, integradas en el Catálogo de Cualificaciones Profesionales donde se establecen cuáles son las ocupaciones y sus unidades de competencias.

Este instituto es el responsable de definir, elaborar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el

Ilustración 18. Organización del sistema de Formación Profesional basado en competencias¹⁸



122

correspondiente Catálogo Modular de Formación Profesional. Este catálogo modular es «un conjunto de contenidos formativos básicos y específicos, teóricos y prácticos que son necesarios para que las personas alcancen la competencia especificada en las cualificaciones profesionales, a partir de un cierto nivel de preparación».¹⁹ El Catálogo Modular pretende ser el referente para todas las acciones formativas relacionadas con una determinada ocupación. Se construirá a partir de los diferentes programas formativos de la Formación Profesional. Para conseguir mantener actualizado este catálogo, el Instituto Nacional de Cualificaciones desarrollará un observatorio para seguir la evaluación de las cualificaciones y establecer cuáles serán demandadas por el mer-

18 Ilustración obtenida del Ministerio de Educación y Cultura.

19 Reproducido de Arbizu Echávarri, F. M. *El papel del Instituto Nacional de las Cualificaciones en el Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales*, ponencia presentada en las III Jornadas de Formación Continua en las Administraciones Públicas, Sevilla, 21-22 de junio de 2001.

cado laboral y, de acuerdo con ello, determinar estas cualificaciones y acreditarlas.

Los Títulos de Formación Profesional y los Certificados de Profesionalidad serán expedidos por las Administraciones competentes. Estos títulos y certificaciones acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes las hayan obtenido. Además, en el caso de la evaluación y la acreditación de las competencias logradas a través de la experiencia laboral o de mecanismos formativos no formales, deberá contrastarse con el contenido del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

El sistema de Formación Profesional debe avanzar más en este sentido y, a través del correspondiente desarrollo normativo, desarrollar en la práctica lo que hoy son aún declaraciones de principios. Debe potenciarse, por ejemplo, la existencia de un órgano institucional con suficiente peso político para ordenar y dirigir el esfuerzo de cualificación de los trabajadores en función de las necesidades de desarrollo empresarial y de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Es preciso asegurar la unificación de titulaciones de Formación Profesional y los certificados de profesionalidad. Ello contribuirá, positivamente, a integrar aún más los tres subsistemas de Formación Profesional en uno solo.

123

Además, aunque el modelo de Formación Profesional español se basa en la concertación público-privado, las Administraciones no pueden renunciar a su papel institucional, especialmente para garantizar el funcionamiento correcto del mismo. Los poderes públicos deben asegurar que el sistema llega al máximo número de trabajadores, que sirve para lo que ha sido pensado y diseñado, que se gestiona con la mayor transparencia posible y que su calidad está asegurada por unos mecanismos estrictos de control público.

Debe favorecerse que «esta formación responde, de verdad, a las necesidades de reciclaje de las empresas y que el Gobierno estimule fiscalmente a las empresas los gastos de formación permanente, son necesidades imperiosas del sistema. En el horizonte de la eficacia máxima del sistema deberíamos proponer un plan individual de formación permanente para cada trabajador».²⁰

20 Jáuregui, R. *La formación profesional: una reforma clave y urgente*. *El País*, 1 de octubre de 2001.

La propuesta de reforma del actual sistema de Formación Profesional busca establecer una correspondencia clara entre las cualificaciones profesionales y el mercado de trabajo. Ello, si bien es coherente con el enfoque de formación permanente a lo largo de toda la vida, es sólo un aspecto de ésta. El enfoque dado por la Unión Europea a esta cuestión, tal como se ha visto anteriormente, trasciende al enfoque de orientación al mercado de trabajo que, como es lógico, debe tener la Formación Profesional. Sin embargo, esta orientación preferente no debería hacer perder la posibilidad de que el sistema de Formación Profesional también coadyuvara a conseguir los resultados perseguidos por el aprendizaje a lo largo de la vida. Porque los aspectos no formales o informales de la Formación Profesional pueden contribuir a reforzar los objetivos del aprendizaje permanente. Por ello es necesario proceder al reconocimiento de las cualificaciones adquiridas con las modalidades de aprendizaje no regladas.

Los objetivos más destacados del anteproyecto de Ley Orgánica de la Formación Profesional y de las Cualificaciones remitido por el Gobierno al Congreso son:²¹

124

1. Relacionar directamente la formación con el empleo

Para conseguir este objetivo la Ley propone crear un Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales (SNCP). Para conseguir este fin se crea: un Catálogo de Cualificaciones Profesionales, donde se incluirán las cualificaciones que requiere el mercado de trabajo, y un Catálogo Modular de Formación Profesional, donde se detallarán los módulos de formación necesarios para conseguir las cualificaciones que demanda el mercado laboral. Esta formación podrá ser impartida por las Administraciones Educativas y Laborales así como por los agentes sociales.

Con todo ello se pretende construir un sistema capaz de definir puntualmente y en todo momento la formación demandada y con ello mantener actualizadas permanentemente las competencias profesionales.

21 Extractos de la nota resumen del Ministerio de Educación y Cultura referente al acuerdo del Consejo de Ministros, en su reunión del 14 de diciembre de 2001, de remitir a las Cortes el anteproyecto de la Ley de Formación Profesional y de las Cualificaciones.

2. Colaborar con el mundo empresarial para garantizar mejor la formación y ofrecer más posibilidades de empleo

Esta colaboración se desarrollará en diversos ámbitos: identificación de las cualificaciones necesarias en el mercado; definición de la formación necesaria para cada una de esas cualificaciones; y también en la propia Formación Profesional (contribuyendo a la formación de alumnos y profesores mediante estancias en empresas; por un lado, y aportando profesionales cualificados que puedan contribuir al proceso de formación, por otro).

3. Facilitar la movilidad de alumnos y trabajadores

La ley establece que las cualificaciones tendrán los efectos establecidos en las Directivas europeas, por ello el sistema de Formación Profesional español será definitivamente homologable con el resto de países de la Unión Europea. Ello facilitará la movilidad de alumnos y trabajadores por todo el espacio de la Unión Europea.

125

4. Integrar las tres modalidades de Formación Profesional

Actualmente, la Formación Profesional en España está dividida en tres subsistemas: inicial o reglada (impartida por las Administraciones educativas); ocupacional (dirigida a los desempleados); y continua (organizada por los agentes sociales para actualizar la formación de los trabajadores ocupados).

En la actualidad, estos tres sistemas no guardan relación entre sí, aunque el objetivo común de todos ellos sea la formación de las personas con vistas al empleo. La Ley Orgánica de la Formación Profesional y de las Cualificaciones prevé la integración de los tres subsistemas, con lo que la formación superada en una modalidad podrá ser reconocida por las otras. Esta integración permitirá organizar la formación de manera flexible y conforme a los intereses y circunstancias de las personas, favoreciendo de esta forma el aprendizaje a lo largo de la vida.

5. Facilitar mayor oferta a los grupos con dificultades de integración laboral

Utilizando el Catálogo de Cualificaciones y su formación asociada, las Administraciones podrán diseñar ofertas formativas adaptadas a las necesidades de las personas y los grupos con especial dificultad de integración en el mercado laboral, tales como mayores de 45 años, mujeres, trabajadores temporales, trabajadores con bajos niveles de cualificación, trabajadores autónomos y agrarios.

6. Crear centros integrados de FP

Para favorecer la integración de las ofertas de Formación Profesional, la ley establece la existencia de Centros Integrados, que serán creados por las Administraciones competentes para impartir la Formación Profesional Inicial, Ocupacional y Continua.

Estos centros posibilitarán la integración de las tres ofertas de FP y serán un referente para las empresas de su entorno, ya que en ellas los trabajadores podrán actualizar sus conocimientos y los empresarios podrán encontrar personal cualificado. Serán centros de prestigio y de referencia para el sector productivo, para los empleadores y para la sociedad en general.

7. Reconocer las competencias y las cualificaciones profesionales

Muchas personas poseen importantes competencias profesionales como fruto de su experiencia laboral o de aprendizajes no formales, pero no poseen ninguna cualificación reconocida o acreditada oficialmente. La ley establece que estas personas verán reconocidas sus cualificaciones y competencias profesionales para que se les acredite mediante procedimientos objetivos. Esto será posible gracias al Catálogo de Cualificaciones, que establecerá aquello que las personas deben saber hacer en los diferentes puestos de trabajo. Este sistema permitirá que todas estas personas puedan disponer de una acreditación oficial de sus conocimientos.

8. Establecer los ámbitos competenciales y de participación de todos los sectores implicados en la Formación Profesional

El proyecto de Ley Orgánica establece los ámbitos de participación de las Administraciones y de los agentes sociales en el Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones.

De esta forma se establece lo que le corresponde a la Administración General del Estado y a las Administraciones de las CC AA; los ámbitos en los que deben participar directamente las empresas y otras entidades; así como la participación y cooperación de los agentes sociales con los poderes públicos en las políticas formativas y de cualificación profesional. Nuevamente vuelve a ser notoria la escasa participación que el diseño del sistema profesional concede a los Gobiernos Locales.

El Consejo General de la Formación Profesional, creado en 1986 y modificado en 1997 para incorporar a las CC AA, es el órgano de asesoramiento al Gobierno en materia de Formación Profesional pero es, sobre todo, el órgano consultivo y de participación institucional de las Administraciones y de los agentes sociales. Por lo tanto, su actividad es fundamental para el desarrollo del Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones y, en esta Ley, a lo largo de todo su articulado, se refuerza el papel que le corresponde desempeñar.

9. Crear un Sistema de Información y Orientación

El anteproyecto crea un Sistema de Información y Orientación para que todos –trabajadores, empleadores, alumnos y familias– conozcan las cualificaciones profesionales que se requieren en el mercado de trabajo y los centros en los que se imparte la formación correspondiente, así como las oportunidades de empleo y la movilidad profesional. Este sistema garantizará la transparencia informativa.

10. Garantizar la calidad y la evaluación del Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones

Para garantizar la calidad del sistema de Formación Profesional y para que éste se adecue de forma permanente a las necesidades del merca-

do de trabajo, es necesario que sea sometido a un proceso de evaluación y mejora de la calidad. De esta forma, se establece un sistema de evaluación y calidad externa que posibilitará la realización de los ajustes necesarios para mantener viva la eficiencia y la credibilidad del Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales.

11. Hacer realidad la formación a lo largo de toda la vida

Con este nuevo marco normativo, se facilitan y se abren nuevas vías para desarrollar procesos de formación a lo largo de toda la vida, de manera que las personas puedan recibir una actualización permanente de sus saberes profesionales y hacer frente a los cambios organizativos y técnicos que experimentan los sistemas de producción y las empresas.

3.3. El nuevo espacio de la formación en las Administraciones Públicas

Los cambios en las organizaciones públicas fruto de los procesos de modernización, la introducción de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y de las nuevas formas de organización del trabajo, requieren, entre otras cosas, desarrollar nuevas competencias. Ello va en contra de la concepción estática de las cualificaciones públicas dominante hasta hace muy poco en el seno de la Función Pública. Ésta era una idea muy extendida, corroborada de algún modo durante el proceso de acceso a la propia Función Pública. Pero ahora, la visión dinámica de las competencias rompe esta visión. Las competencias, tal como se ha comentado anteriormente, modifican su contenido a lo largo del tiempo y su peso relativo dentro de una ocupación.

Al margen de la propia influencia de las competencias, el significado de la formación en la Función Pública ha evolucionado bastante en los últimos años. Tradicionalmente, las organizaciones públicas han entendido la formación como un medio para conseguir las siguientes funciones:

- **Desarrollar políticas de plantillas y de puestos de trabajo.** Las organizaciones públicas emplean la formación para adaptar los empleados públicos a la evolución de los puestos de trabajo.
- **Seleccionar efectivos.** La formación se emplea para seleccionar la idoneidad de las personas que acceden a la Función Pública.
- **Promocionar y diseñar carreras.** La mayoría de organizaciones públicas han ido asociando la formación al diseño de carreras administrativas y a los sistemas de promoción y ascenso. La formación permite actualizar las cualificaciones de los empleados públicos y asociarlos a un itinerario de progreso dentro de la Función Pública.
- **Consolidar las relaciones laborales.** Dadas las diferentes funciones atribuidas a la formación en el seno de las organizaciones públicas, la formación misma ha pasado a ser un elemento básico de las políticas de relaciones laborales. Las expectativas de mejora de condiciones de trabajo asociadas a los procesos formativos, junto al interés organizativo incorporado a la formación, hacen que éste sea de interés para el conjunto de agentes sociales de las Administraciones Públicas.
- **Mejorar la movilidad.** La definición de las categorías profesionales propias de las Administraciones Públicas y su correspondiente cualificación crean las condiciones para avanzar hacia la movilidad dentro del empleo público.
- **Adaptar el empleo público al cambio.** Gracias a la formación los empleados públicos adquieren un conjunto de cualificaciones que permiten asumir situaciones nuevas y facilitar la adaptación de las Administraciones Públicas a entornos cambiantes.

En las corporaciones públicas, al igual que otras organizaciones, la formación se emplea para resolver la carencia de competencias en sus empleados. Ello puede resolverse mediante dos estrategias totalmente complementarias.

- **Mediante el proceso de selección.** Se trata de seleccionar las personas con las competencias adecuadas. En la literatura anglosajona esta perspectiva se llama *skills-shortage-vacance*. Asociada a esta cues-

ción hay el problema del *skill shortage* o problemas derivados de la escasez de una competencia determinada en el mercado de trabajo, lo que implica una dificultad en la contratación.

- **A través de la formación.** Desarrollar programas formativos que permitan compensar la carencia de formación en los empleados públicos. Este tipo de resolución de las deficiencias de competencias se llama análisis de los *skills gaps*. Éstos, los denominados *skills gaps*, pueden definirse como las deficiencias de competencias en los empleados de una organización, que son la causa de problemas en el desempeño de las actividades laborales.

La nueva realidad de las Administraciones Públicas, especialmente la necesidad de progresar en sus procesos de modernización, a fin de responder a las exigencias de la Sociedad del Conocimiento, reclaman una comprensión nueva del papel de la formación. Las siguientes palabras, entresacadas del informe del *La función pública británica para el siglo 2000* realizado por el IPS (Sindicato de Funcionarios del Civil Service) ilustran perfectamente sobre cuál es el nuevo rol de la formación en las Administraciones Públicas de la Sociedad del Conocimiento. En este documento se afirma: «Es esencial que se ofrezcan posibilidades al personal de formarse y adquirir una amplia experiencia para diferentes funciones, lo que debería incluir no sólo la formación específica para el puesto actual, sino un desarrollo personal más amplio que proporcione el substrato para una respuesta más flexible y creativa a los nuevos desafíos, y capacite al personal para desplazarse con facilidad de un puesto a otro de la Administración. Eso no se puede conseguir mediante la simple postulación individual para nuevos puestos; debe haber un compromiso de la dirección con el desarrollo de la carrera administrativa de los funcionarios, y mecanismos que aseguren que la experiencia y competencia se ve adecuadamente acreditada y apreciada y ayuda a avanzar en la carrera.»²²

El nuevo paradigma de la modernización de la gestión pública pasa, fundamentalmente, por las personas y las habilidades de los equipos humanos, considerados éstos a todos los niveles de las organizaciones, desde el nivel político hasta la última responsabilidad operativa. Esta nueva perspectiva obliga a reenfoncar las propuestas formativas existentes en las Administraciones. Las organizaciones públicas deben redescubrir su gran riqueza: el capital humano. Desde esta perspectiva las preguntas que surgen son, en primer lugar, ¿cuáles son las competencias genéricas que todo empleado público debe poseer en las Administraciones Públicas de la Sociedad del Conocimiento? La respuesta a esta pregunta creará el marco de referencia para los procesos de acceso a la Función Pública. Pero luego, respecto a los empleados públicos la pregunta es: ¿qué formación deben recibir los empleados públicos para ser competentes? En otro capítulo del libro se abordan detenidamente estas cuestiones.

Las Administraciones Públicas son organizaciones en constante aprendizaje. Son organizaciones que aprenden a partir de los conocimientos de sus miembros. Por ello los planes de formación en las Administraciones Públicas deben estimular el máximo aprovechamiento de las habilidades y los conocimientos de las personas y de los equipos humanos, así como de las relaciones que operan entre ellos o los equipos de trabajo. Las propuestas formativas han de encauzar positivamente las habilidades y las creatividades personales, la imaginación y la curiosidad, el entusiasmo y el espíritu de riesgo, de la misma manera que se estimula la innovación y el aprendizaje permanente. Desde esta perspectiva, el trabajo en equipo adquiere mayor importancia y una nueva dimensión; se trata de saber aprovechar mejor las sinergias del grupo e incrementar su autonomía responsable. El desafío para los agentes formativos es saber educar para aprender, educar para cooperar, educar para vivir la creatividad en el interior de un equipo humano y en el seno de una organización.

Este enfoque aporta un horizonte nuevo, tanto a la formación de directivos públicos como al resto de empleados públicos. Los primeros son el nudo gordiano del proceso modernizador de las Administraciones Públicas, y en sus roles deberán compaginarse las funciones directivas y las habilidades gerenciales o el uso de la información y la anti-

22 IPS (Sindicato de Funcionarios del Civil Service). *La función pública británica para el siglo 2000*, documento publicado como separata a la Tribuna de la Administración Pública, editado por la Federación Sindical de Administración Pública de CC OO, 1997.

cipación del futuro, con la conducción y liderazgo de equipos humanos. No menos importantes son los nuevos retos para los empleados públicos, ellos deberán transitar de una concepción atomizada del trabajo a integrarse en equipos de trabajo mucho más orientados a los resultados y al desarrollo de sus capacidades humanas.

Los proyectos formativos en las Administraciones Públicas han de promover los nuevos valores públicos que deben presidir la relación de aquéllas con los ciudadanos. Las acciones formativas deben entrelazar los aspectos más prácticos del quehacer con la difusión de los principales valores que conforman la ética del servicio público. Recuperar la dimensión ética en la gestión pública no significa reconocer su ausencia en los empleados públicos. No se trata de remoralizar a los empleados públicos; la propuesta se sitúa a otro nivel: hacer un hueco a la ética en la cultura organizativa. Se trata de promover una nueva cultura del servicio público basada en la transparencia, la responsabilidad y la orientación al servicio al ciudadano. En el decreto sobre modernización de los servicios públicos se indica que «es preciso incorporar a la cultura administrativa tradicionales nuevos valores que la orienten hacia la consecución de resultados y a la mejora de los servicios públicos; en definitiva, hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos en su relación con la Administración».

Toda esta realidad estimula a pensar en la necesidad de desarrollar, o recrear, un marco formativo público que se referencia al conjunto de iniciativas formativas existentes en los diferentes niveles de las Administraciones Públicas. Estas palabras no evocan ninguna voluntad de uniformizar las distintas iniciativas formativas existentes hoy en el seno de las Administraciones Públicas. Se trata de crear un marco amplio de referencia en consonancia con lo que se quiere que sean las Administraciones Públicas hoy y con los valores que deben presidir las actuaciones de los empleados públicos.

El punto de partida para establecer este marco formativo público de referencia es una nueva mentalidad respecto al papel de la formación en las Administraciones Públicas. Éstas deben considerar, en primer lugar, la formación como un bien público gracias al cual se potencian las cualidades y talentos de los empleados públicos para servir mejor a los ciudadanos. Este mensaje sencillo es la clave para recomponer el

papel de la formación en el seno de las Administraciones Públicas. La formación tiene el reconocimiento de bien público porque ella revierte en una mejora de los servicios a los ciudadanos, a las empresas y a la sociedad. Pero, además, hay que complementar esta consideración, con la comprensión de la formación, no como una acumulación insalvable de cualificaciones, sino como una capacitación de los empleados públicos para progresar en sus competencias profesionales según las necesidades del momento y para ser ciudadanos activos. Por ello, el interés verdadero de cualquier organización pública para evaluar los conocimientos de sus empleados debería ser, no tanto el grado de cualificaciones acreditadas, sino aquello que ellos saben hacer y que se pone de manifiesto en el denominado portafolio de competencias, donde se recogen las competencias desarrolladas a lo largo de la vida profesional. Ésta es la orientación que preside la actual reforma de la formación de la Función Pública británica promovida por la Central Government National Training Organisation.²³

3.4 La Formación Continua para las Administraciones Públicas

La Formación Continua, como concepto, ha entrado no hace mucho en las Administraciones Públicas. Éstas eran aún deudoras de la creencia de que, como para acceder a la Función Pública se acreditaban unos conocimientos —generalmente más amplios y genéricos que lo específico para el puesto de trabajo—, el empleado público atesoraba estas cualificaciones durante bastante tiempo. De alguna manera existía la creencia de que, tras un largo período de preparación para el acceso a la Función Pública, *preparar oposiciones* se dice vulgarmente, las personas entraban a las Administraciones Públicas y en ellas debían aplicar, casi durante toda su vida, los saberes aprendidos.

En las Administraciones Públicas la formación ha estado tradicionalmente vinculada a los momentos de acceso o promoción. Durante todo este tiempo ha prevalecido una visión estática de la formación,

23 Central Government National Training Organisation. *Developing 21st Century Skills*, Londres, 2001.

generalmente asociada a momentos significativos en la vida de los funcionarios: el acceso a la Función Pública o a la promoción interna. Fuera de estos momentos, considerados claves, no había demasiado espacio para la formación del conjunto de los empleados públicos. Fundamentalmente porque las propias Administraciones eran prisioneras de una lectura restrictiva del valor de la formación. Aquéllas consideraban que el mercado estaba suficientemente capacitado para proporcionar los conocimientos exigibles a determinado perfil de aspirantes a la Función Pública. Esta concepción admitía que el mercado podía proporcionar personas preparadas para aspirar a ocupar puestos del nivel C, D o E de las Administraciones, o los casos de los grupos A y B cuando requieren una determinada formación especializada. Sin embargo, no sucedía lo mismo en el caso de los grupos A y B cuando debían desempeñar funciones generalistas o ciertas especialidades dentro de las Administraciones. En estos casos las Administraciones, en lugar de confiar en la provisión del mercado, desarrollaban sus propios recursos formativos.

134

Con la aprobación de los sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación Continua para las Administraciones Públicas se ha creado un nuevo escenario más favorable para avanzar hacia una nueva comprensión de la formación en la Función Pública. Ahora la Formación Continua en las Administraciones Públicas, como concepto, participa de los mismos objetivos que tiene como subsistema de Formación Profesional, aunque adaptando algunos de estos principios a las peculiaridades de la Función Pública. De la misma manera que la Formación Continua busca adaptar las empresas y las organizaciones a los cambios tecnológicos y organizativos para hacerlas más competitivas, lo mismo sucede en las Administraciones Públicas, aunque, en este caso, sea para adaptarlas a las nuevas demandas de la Sociedad del Conocimiento.

En las Administraciones Públicas, la Formación Continua debe ser una garantía de adaptabilidad de los empleados públicos a los nuevos requerimientos de las Administraciones Públicas. En el sector público la Formación Continua debe servir para garantizar la adaptación de las organizaciones a los cambios que demanda la Sociedad del Conocimiento. De manera específica, la formación debe contribuir a reforzar

la orientación al ciudadano de todo servicio público, una mejora de calidad en la prestación de los servicios públicos y una mejora en la calidad de la democracia y en la gobernabilidad, junto a una mayor receptividad de las Administraciones. La formación está directamente relacionada con las metas y los objetivos de las Administraciones Públicas y sus objetivos de mejora. La formación continua, en las Administraciones Públicas, en consonancia con los objetivos del aprendizaje permanente, debe permitir a los empleados públicos establecer sus propios itinerarios formativos sobre los cuales articular su vida como trabajador y ciudadano activo de la sociedad.

A modo de resumen se puede considerar que la Formación Continua en las Administraciones Públicas existe para:²⁴

- Mejorar los servicios públicos a través de la optimización de los recursos y del funcionamiento de las Administraciones Públicas que son responsables de ellos.
- Garantizar la adaptabilidad de los trabajadores y trabajadoras a los requerimientos de las Administraciones, de modo que la optimización a la que acabamos de referirnos se produzca y además evite el riesgo de exclusión social.
- Garantizar el derecho de los empleados y empleadas públicos a la formación a lo largo y ancho de la vida, entendido como derecho al propio desarrollo personal y a la elección de un itinerario formativo sobre el que proyectar su vida profesional y personal.

135

Como consecuencia de lo anterior pueden añadirse también los siguientes objetivos:

- Capacitar a los empleados públicos para asumir diferentes situaciones y cambios organizativos.
- Poseer las cualificaciones que permiten afrontar los cambios imprevistos.

24 Boyer, C. *Formación continua, ¿para qué?* En III Jornadas de Formación Continua en las Administraciones Públicas, Sevilla, 21-22 de junio de 2001.

La Formación Continua se basa en una comprensión de la formación de los trabajadores como factor de integración y cohesión social, que permite, al mismo tiempo, mejorar la competitividad de las empresas y la calidad del empleo. Para hacer posible esto, el III Acuerdo de Formación Continua refuerza la formación de demanda frente a los primeros modelos más orientados a potenciar la formación de oferta a través de planes intersectoriales que, al trascender el ámbito sectorial pretendían cubrir transversalmente las necesidades formativas del tejido productivo español. Los acuerdos específicos de Formación Continua para las Administraciones Públicas, quizás por las propias características del sector público, desde su origen han primado más la formación a través de la oferta que la demanda.

El acuerdo suscrito entre las organizaciones sindicales y los tres niveles de Administraciones Públicas españolas establece nítidamente cuál ha de ser el sentido del uso de los fondos públicos destinados a la Formación Continua. Estos fondos, según el preámbulo del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, deberán contribuir al desarrollo de la formación en una triple dimensión:

- Una dimensión individual: contribuir al desarrollo de las capacidades de los empleados públicos. Gracias a ello se proporciona una mayor consideración profesional. Ello permite aprovechar el talento y la motivación de las personas que integran las Administraciones Públicas.
- Una dimensión económica: favorecer el desarrollo de una fuerza de trabajo más valiosa y cualificada, imprescindible para la creación de riqueza y de valor añadido. De este modo, las Administraciones Públicas contribuirán a que el sistema económico general se torne más productivo y competitivo.
- Una dimensión social: las Administraciones Públicas, como organizaciones inteligentes que son, han de estar abiertas al aprendizaje, no sólo de conocimientos sino también de valores. La formación en valores ha de incluir tanto aspectos profesionales, como también otros contenidos que tienen que ver con la relación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos, que ha de estar inspirada en valores universales como la igualdad de trato, el logro eficiente de

los objetivos y la honestidad. Valores todos ellos imprescindibles para el desarrollo del concepto de ciudadanía activa. Los empleados públicos, formados conforme a estos principios, se constituirán en agentes transmisores de valores democráticos y de servicio a la comunidad.

En definitiva, el verdadero sentido de la formación en el ámbito público nace de la propia misión de las organizaciones públicas.

La formación es un elemento estratégico dentro de los procesos modernizadores de las Administraciones Públicas. No es posible mejorar las Administraciones Públicas sin formación. Ésta es clave para superar el actual modelo burocrático tradicional que han presidido, hasta ahora, las Administraciones Públicas, y para aprovechar su activo más importante: los recursos humanos.

Por su impacto estratégico en las organizaciones públicas, la formación no puede seguir siendo un batiburrillo de actividades inconexas. La formación ha de integrarse dentro de una acción planificada, bien gestionada y correctamente evaluada, coherente en todo momento con los criterios generales de modernización. La formación, organizada alrededor de planes operativos, debe servir para consolidar las funciones de dirección de las organizaciones públicas, mejorar su gestión corporativa y promover que todos los empleados públicos compartan unos valores básicos comunes como pueden ser: eficacia, eficiencia, orientación al servicio de los ciudadanos, transparencia, responsabilidad y respeto a los principios éticos. Valores todos ellos claves para lograr una política coherente y planificada en la gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas, la plena capacitación de sus equipos humanos y la mejor optimización de los recursos públicos. De este modo, los presupuestos en formación dejarán de considerarse gasto y serán una inversión en futuro.

El éxito de la Formación Continua en el ámbito de las Administraciones Públicas depende de los siguientes condiciones:

- Tener soporte político.
- Estar planificada.
- Ser continua.

- «Partir de un diagnóstico de necesidades elaborado a partir de los problemas de la organización.
- Implicar a los formadores.
- Estar estructurada, organizada y con responsables.
- Tener recursos.
- Poseer rigor metodológico y didáctico.
- Ser evaluada.
- Ser participativa.
- Estar coordinada con iniciativas similares.

Para conseguir una Formación Continua de calidad en las Administraciones Públicas es necesario consensuar con las organizaciones sindicales un sistema que racionalice y clarifique cuáles son los perfiles profesionales que requieren los diferentes niveles de las Administraciones. Como dice C. Boyer, «se requiere de forma urgente el establecimiento de un catálogo de cualificaciones profesionales y que, al mismo tiempo, sea el punto de partida para elaborar un sistema de Formación Profesional Continua que responda de forma modular a tal catálogo, asegure la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de éste o de cualquier otro subsistema de Formación Profesional y garantice su reconocimiento en cualquier ámbito de la Administración o fuera de ella.»²⁵

Por ello es urgente establecer cuáles son las unidades mínimas de competencia que deben integrarse, en el caso de las Administraciones Públicas, dentro de los módulos de los títulos de la Formación Profesional Reglada. Aspecto que, hasta estos momentos, se desconoce. En este sentido, los agentes sociales más representativos dentro de las Administraciones Públicas defienden que el Instituto Nacional de Cualificaciones debe prestar mayor interés a aquellas cuestiones que afectan al sector público. Esto justifica que en el programa de actividades de dicho instituto debería contemplarse, a modo de extensión de las funciones confiadas con carácter general, realizar las siguientes tareas encaminadas a racionalizar y clarificar las cualificaciones profesio-

25 Boyer, C. *Formación Continua ¿Para qué?* En III Jornadas de Formación continua en las Administraciones Públicas, Sevilla, 21-22 de junio de 2001.

nales requeridas en las Administraciones Públicas. Procurando, moviéndose siempre en términos generales, buscar las equivalencias de estas cualificaciones en las Administraciones Públicas con sus correspondientes en el mercado de trabajo. Para ello se propone, entre otras iniciativas:

- Definir los requisitos y características de las cualificaciones profesionales propias de las Administraciones Públicas.
- Identificar cuáles son las competencias.
- Establecer los sistemas de acreditación profesional.
- Definir cuáles han de ser los criterios de evaluación y los procedimientos para la concesión de títulos y acreditaciones.

Estas actividades deben complementarse, a fin de ser realmente efectivas, con la creación de un Observatorio Sectorial de Cualificaciones para las Administraciones Públicas. Este observatorio debería permitir recopilar información sobre cuáles han de ser las nuevas cualificaciones y desarrollar sus correspondientes competencias.

Referente a la comprensión de la Formación Continua como mecanismo que asegure la adaptabilidad de los empleados públicos a los nuevos requerimientos de las Administraciones Públicas, esto obliga a establecer itinerarios profesionales. Pero para que esta medida sea realmente efectiva es necesario disponer en las Administraciones Públicas de un correcto sistema de acreditación de los aprendizajes, tanto los adquiridos por vía formal, como por los provenientes de mecanismos informales, especialmente, la experiencia laboral. Ello plantea a la Función Pública algunas cuestiones algo complejas y no demasiado fáciles de resolver, por ahora. En primer lugar resolver la propia urgencia del tema. Si no se resuelve esta cuestión en breve plazo puede suceder que los empleados públicos que participan actualmente en procesos formativos no vean recompensado su compromiso por el aprendizaje. Los empleados públicos, al comprobar la inexistencia de un sistema integrado de acreditación de sus competencias profesionales pueden sentirse poco motivados a proseguir sus procesos de aprendizaje. Ello, a la larga, puede convertirse en un obstáculo importante para proseguir con los procesos de aprendizaje.

Por otra parte, la Función Pública deberá articular un mecanismo claro y transparente que vincule los mecanismos de acreditación de los aprendizajes con los procesos de promoción. No es una tarea simple. Pero es urgente empezar a resolver esta cuestión.

Finalmente está la cuestión de utilizar la Formación Continua para construir el itinerario profesional y conceder valor social y laboral a este itinerario. La construcción de los itinerarios profesionales debe vincularse con los mecanismos de promoción y debe conducir a mejoras retributivas. Se trata de crear e impulsar mecanismos nuevos, pero capaces de relacionar estos elementos. De lo contrario, la formación perderá sus elementos de motivación. Pues, si bien el aprendizaje de las nuevas competencias es ciertamente un factor de enriquecimiento personal y, al mismo tiempo, permite mejorar también la organización para que pueda desarrollar su función de servicio público, también debe coexistir con los mecanismos de reconocimiento de estos aprendizajes. El empelado público «desde una perspectiva extrínseca, debe tener como contrapartida, el reconocimiento profesional dentro y fuera de la organización».²⁶ No obstante, hay aún un importante déficit sobre estas cuestiones. Por ejemplo, el proyecto de nuevo Estatuto Básico de la Función Pública no termina de resolver estas cuestiones, pues no existe encaje claro entre formación y promoción o entre ésta y el reconocimiento de la competencia adquirida por el aprendizaje informal: la experiencia.

A pesar del interés y el peso que la Formación Continua tiene dentro de las Administraciones Públicas, el proceso de reforma de la Formación Profesional en España no le concede demasiada importancia o, al menos, el peso que debería tener. El sistema de Formación Profesional español presenta dos lagunas que cuestionan, en parte, el papel que quiere darse al sector público. En primer lugar la formación para las Administraciones Públicas tiene un peso relativo menor dentro de todo el sistema. Ello es especialmente evidente respecto a la Formación Continua de los funcionarios públicos. La cual entró tarde y no en perfectas condiciones dentro del sistema de la Formación Profesional. A pesar de la existencia de unos Acuerdos Nacionales de

Formación Continua para las Administraciones Públicas gracias a los cuales este tipo de formación se integra dentro del sistema general de Formación Profesional, la formación de los más de dos millones de funcionarios sigue considerándose una cuestión de interés menor.

Un segundo aspecto revela la comprensión parcial que se tiene de cuáles deben ser las relaciones de las Administraciones Públicas con el sistema de Formación Profesional. Éste fundamenta su relación con las Administraciones a partir de una concepción de quién atesora las competencias formales olvidándose de lo que sucede en la realidad, siempre más rica y compleja. Ello explica el total olvido que el sistema de Formación Profesional hace de la Administración Local. Este nivel de Administración Pública, como expresión de lo que es gobierno local, tiene un papel cada vez más dinámico sobre la comprensión del territorio como espacio donde las políticas se entremezclan, se potencian mutuamente y los diferentes actores del sistema entran en diálogo. Gracias a esta comprensión del nuevo papel del Gobierno Local, que encuentra su expresión en el principio de subsidiariedad, muchos ayuntamientos españoles han emprendido acciones políticas que están incidiendo positivamente en el campo de la Formación Profesional no formal e informal, sin que el sistema, como tal, reconozca positivamente su papel. Esta cuestión debe ser revisada e incorporada adecuadamente al Gobierno Local y su Administración dentro del sistema de Formación Profesional. Además, la Administración Local tiene, cada vez más, un peso relativo importante dentro de la Formación Continua de los empleados públicos. A medida que se completan los traspasos de competencias del Estado hacia las Comunidades Autónomas, los efectivos de la Administración Local se equiparan a los de la Administración General del Estado.

El olvido continuado del papel de la Administración Local dentro del nuevo sistema de Formación Profesional en España puede representar una dificultad importante para hacer que el proceso de construcción de un Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones sea poco integral, tanto por sus contenidos como por quienes lo deban impulsar o dinamizar.

26 Boyer, C. *Formación Continua ¿Para qué?* En III Jornadas de Formación continua en las Administraciones Públicas, Sevilla, 21-22 de junio de 2001.

Resumen

La primera parte de este capítulo se ha centrado en el desarrollo de las propuestas y recomendaciones propuestas por el Consejo de Europa en su *Memorandum sobre el aprendizaje permanente*. Tal como indica el título de este informe, la formación y el aprendizaje en la Sociedad del Conocimiento serán unas actividades que desarrollar a lo largo de toda la vida, con el objetivo primordial de mejorar los conocimientos y las competencias desde una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo. Para el Consejo de Europa el aprendizaje permanente es el puntal básico de la Sociedad del Conocimiento. La formación, además de servir para mejorar la empleabilidad de las personas, es también un recurso fundamental para desarrollar una ciudadanía más activa y para combatir los riesgos de la exclusión social. Para alcanzar estos fines existen tres categorías diferentes de aprendizaje básico: el formal, el no formal y el informal. Esta triple realidad crea un nuevo marco de referencia para comprender y desarrollar los procesos formativos.

En este capítulo se ha reflexionado también sobre cuáles son las condiciones para el éxito de la formación y de los aprendizajes según las orientaciones y recomendaciones del Consejo de Europa. Dichos consejos establecen tres ámbitos prioritarios de actuación: asegurar unas condiciones previas para el aprendizaje permanente a través de crear una nuevas cualificaciones básicas para todas las personas y destinar más inversiones en los recursos humanos; mejorar la calidad y los beneficios que aportan los procesos de aprendizaje, especialmente a través de las innovaciones en la enseñanza y en el aprendizaje, o por prestar mayor atención al hecho de aprender; y proporcionar contextos de aprendizaje más amigables y apoyar el aprendizaje a lo largo de toda la vida, especialmente por aproximar el aprendizaje al hogar, y por prestar servicios de asesoramiento sobre qué aprender.

Los procesos de aprendizaje en la Sociedad del Conocimiento se asientan sobre unos rasgos que son propios de esta etapa nueva del progreso social: el centro de gravedad de la formación está en quien aprende; el aprendizaje es colaborativo; los gobiernos locales tienen un papel activo en el desarrollo de la Formación Continua; en el desarrollo del

sistema formativo los grupos de interés deben tener una participación activa; los poderes públicos han de asegurar los correspondientes recursos para el funcionamiento del sistema y garantizar que todas las personas puedan acceder a él; los agentes sociales deben crear una cultura favorable al aprendizaje; y la formación debe ser de calidad.

En este capítulo se ha analizado también la cuestión del desarrollo del sistema de la Formación Profesional en España y, de manera particular se dibuja cuál es el marco de referencia para la Formación Continua dentro del nuevo sistema general de Formación Profesional a partir de la modificación del marco legislativo actual. De manera particular en este capítulo se ha examinado cómo debe ser la integración de la formación de los empleados públicos dentro de la Formación Profesional. En este sentido se ha propuesto que la Formación Continua de los empleados públicos asuma nuevos contenidos a fin de contribuir a la modernización de la Función Pública. Se ha insistido en que la Formación Continua en las Administraciones debe contribuir a la mejora de los servicios públicos, debe garantizar la adaptabilidad de la Función Pública a los cambios de las Administraciones Públicas a través del desarrollo de las correspondientes cualificaciones y debe asegurar la existencia de itinerarios formativos de desarrollo profesional del empleo público.

En la parte final del capítulo se ha reflexionado sobre las condiciones que permiten el éxito de la Formación Continua en las Administraciones Públicas. A modo de recomendaciones se ha sugerido que la formación debe tener el apoyo político; debe estar planificada; ha de estar vinculada a un diagnóstico de necesidades; debe implicar a los formadores; debe disponer de los recursos suficientes; debe ser participativa; y debe ser evaluada desde diversas perspectivas. Además de estas condiciones, el éxito de la Formación Continua en el sector público depende del grado de integración de la misma dentro del sistema general de Formación Profesional y del compromiso que el Instituto Nacional de Cualificaciones adopte respecto a cuáles deben ser las competencias de los empleados públicos, cómo deben adquirirse, evaluarse y certificarse, y cómo se integran en la construcción de los itinerarios profesionales personalizados de los empleados públicos.