

Formación para el cambio, cambio en la formación *

Xavier Sisternas **

La formación es un instrumento que puede servir a diferentes finalidades. En las organizaciones, puede mejorar las capacidades de los empleados para realizar sus tareas en la forma habitual pero también puede reforzar procesos de cambio organizativo para transformar los enfoques, las formas o los ámbitos de trabajo de la institución. Este artículo parte de la base de que nuestras administraciones públicas requieren cambios radicales en sus formas de actuación. A continuación se argumenta que la formación —con una determinada concepción, objetivos y metodología— puede ser una herramienta adecuada para acompañar, e incluso para catalizar, procesos de cambio y aprendizaje organizativo. Se hace énfasis, pero, en que la mayor parte de la formación que hoy reciben los empleados públicos en España no sirve para impulsar el cambio, bien porque carece de objetivos en esta dirección, o bien porque no se toman las medidas organizativas adecuadas para que germinen las semillas de cambio que puedan haber sido sembradas en las acciones formativas. Esto requiere, como mínimo, entender la formación desde una perspectiva estratégica, conseguir la implicación de la alta dirección, asignar responsabilidades en materia de formación a los directivos de línea y crear un clima adecuado para que la formación se transforme en aprendizaje organizativo. Es necesario, en definitiva, conectar explícitamente los planes de formación con las estrategias de cambio y de modernización administrativa.

1. Sociedades en transformación, administraciones anquilosadas

Mientras nuestras sociedades experimentan cambios acelerados, las Administraciones públicas —centrales, regionales y lo-

cales— mantienen ritmos de evolución insuficientes, que no les permiten estar a la altura necesaria. Vivimos en entornos inciertos y cambiantes, que exigen de las organizaciones, públicas y privadas, capacidad de adaptación e innovación continuada. Pero en este mundo globalizado, con fuertes procesos de cambio en todos los ámbitos: tecnológico, económico, demográfico, social o político, las administraciones trabajan con diseños institucionales y pautas de funcionamiento del siglo pasado. Los ciudadanos quieren más y mejores servicios y, acostumbrados a elegir, rechazan los estándares y exigen servicios flexibles y a medida. A su vez, reclaman una gestión más eficiente de los recursos públicos. Muy a menudo piensan que pagan demasiado por lo que reciben, o que reciben demasiado poco por lo que pagan.

Es urgente, pues, repensar las Administraciones públicas, poner en cuestión su concepción tradicional y reinventar su funcionamiento y sus formas de intervención. En los próximos años, los responsables políticos y los gestores de las Administraciones deberán gestionar procesos para conseguir cambios profundos en el seno de los organismos públicos. ¿Podría ser la formación un instrumento adecuado para conducir estos cambios?

2. Las personas son la organización

Cambiar de verdad una organización es cambiar las personas que la forman, consiguiendo la modificación de sus actitudes y la transformación de sus comportamientos. Se ha dicho muchas veces que una organización no puede ser mejor que las personas que la componen. El conjunto de los empleados —con sus

capacidades, su iniciativa y su creatividad— marca los límites de lo que cualquier institución es capaz de hacer.

La eficacia de una organización depende, básicamente, de tres características de su equipo humano, que son la motivación, las competencias y la cultura común:

- Si obligar a trabajar es muy difícil, obligar a trabajar con entusiasmo es del todo imposible. ¿Cuántos funcionarios conocemos que *cumplen* discretamente con su trabajo, pero que es fuera de la Administración donde ponen toda su creatividad y dan lo mejor de sí mismos? De ahí la importancia de la motivación. Pero la motivación por sí sola no es suficiente.
- Una organización eficaz necesita unos empleados capaces, con las competencias necesarias para ser capaces de ejercer sus funciones de forma adecuada.
- Finalmente, es necesario un entorno de cultura compartida, que genere el consenso necesario sobre la misión y el estilo de trabajo de la organización, para que la combinación de los distintos esfuerzos produzca una resultante óptima.

3. Formación no significa aprendizaje

Una primera cuestión a dejar clara es que formación y aprendizaje no son equivalentes, por más que a menudo sean utilizados —incorrectamente— como sinónimos. La formación es una actividad, cuyo resultado puede ser el aprendizaje. Pero, como veremos ahora, también hay formación que no se traduce en aprendizaje real. De hecho, en este artículo y en nuestras organizaciones hablamos habitualmente de formación pero estamos preocupados por el aprendizaje, que esperamos obtener a través de instrumentos y acciones de formación.

La formación ha sido definida como un proceso intencional y sistemático, para fomentar el aprendizaje. Si los participantes en un proceso formativo aprenden, el resultado podrá ser un aumento de sus conocimientos, un desarrollo de nuevas habilidades o una transformación de sus actitudes. La finalidad última de la formación, de forma directa o indirecta, es siempre la de cambiar las conductas, es decir, conseguir que las personas se comporten de una determinada manera ante ciertas situaciones. A partir de estas consideraciones podríamos afirmar que buena parte de la formación impartida en las organizaciones, públicas o privadas, si bien es técnicamente correcta, no es eficaz, porque no genera los cambios de conducta que constituyen la finalidad, explícita o implícita, de aquella acción formativa.

Con respecto al aprendizaje, tenemos que entenderlo de forma independiente a la formación. Por suerte, la mayor parte del aprendizaje tiene lugar sin mediar ningún tipo de acción formativa. Las personas aprendemos de forma natural desde que nacemos. En las organizaciones hay mucho de aprendizaje informal, oculto, a través del cual los empleados, en base a experimentación, observación o asesoramiento directo de jefes y compañeros, desarrollan nuevas capacidades. Lo que es necesario, como veremos más adelante, es estimular los procesos de aprendizaje y facilitar la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos.

4. La formación, ¿instrumento de cambio?

En nuestras Administraciones públicas hay cada vez más formación, pero hay todavía demasiado poco cambio. En los últimos años, hemos asistido a la multiplicación de los cursos de formación y a la creación de departamentos de formación en muchos organismos públicos. A menudo ha sido la Formación Continua (AFCAP)¹ la que ha facilitado los recursos que han permitido multiplicar las actividades formativas. Pero, desgraciadamente, la Formación Continua no aporta la capacidad de gestión, las ideas y los objetivos que pueden hacer de la formación un instrumento para el cambio.

¿Por qué es necesario fijar objetivos? Pues porque la formación no es neutra. Toda acción formativa nos conduce en una u otra dirección. Hay que saber donde queremos ir y establecer los objetivos de la formación en función de ello. Evidentemente, mucha de la formación que se imparte no impulsa el cambio, sencillamente porque los objetivos —explícitos o implícitos— de aquella acción formativa van en otra dirección. Una formación para el conformismo y para la obediencia difícilmente puede ser una formación para el cambio. Tampoco lo es una formación acrítica, donde se explica a los participantes que «somos los mejores» y «no tenemos nada que aprender de nadie».

Por otro lado, los objetivos son necesarios pero no son suficientes. Hay que acertar con el diagnóstico, con las metodologías y con los instrumentos. Pero, muchas veces, la formación se aparta y nos aparta de los problemas reales y de las posibles soluciones. Esto pasa con la formación que sólo es eficaz para luchar contra los síntomas. Por ejemplo, ¿alguien puede creer que un seminario breve de «atención al cliente», impartido por un consultor externo, es capaz —por sí mismo— de generar cambios? ¿Conseguirá mejorar la calidad del servicio, si no se modifican las causas de la no-calidad, como el estilo de dirección, la cultura organizativa o la organización del trabajo y los

procesos internos? Como cualquier médico sabe, la medicación sintomática no sólo no cura la enfermedad, sino que puede dificultar su diagnóstico al ocultar sus síntomas. Por el contrario, una formación para el cambio ha de partir de los problemas de fondo y de sus causas, y diseñarse como un instrumento contra éstas.

Hay que distinguir entre «formación» y «formación para el cambio». La capacitación dirigida a incrementar la productividad en el puesto de trabajo o a reforzar la cultura actual de la organización no es, ni tiene que ser, una formación para el cambio. Dando por sentado que también tiene que haber una formación que no pretenda cambiar la organización, a lo largo de este artículo exploraremos las relaciones entre formación y cambio organizativo, buscando respuestas a preguntas como las siguientes: ¿cómo aprenden las organizaciones?, ¿qué significa formación desde una perspectiva estratégica?, o ¿cómo puede la formación impulsar el cambio organizativo?

5. La formación desde una perspectiva burocrática

A continuación veremos, de forma un poco caricaturizada, cuál es la realidad de la formación en la mayor parte de las Administraciones públicas españolas, en las que el sistema burocrático ha pervertido la formación, provocando que ésta no sea concebida como instrumento de aprendizaje ni, menos aún, de cambio. En estas organizaciones, la formación es vista en su concepción tradicional como «el derecho de los funcionarios a la formación»². De hecho, la mayor parte de la formación se imparte hoy bajo esta concepción puramente individualista. Es el funcionario individual el que pide, o exige, asistir a un determinado curso de su interés. A su vez, la mayor parte de organismos públicos se desentiende de la formación de sus empleados, algunos de los cuales van asistiendo, de forma errática, a cursos y seminarios organizados por escuelas de administración pública, empresas consultoras, universidades u otras instituciones externas.

Muchos organismos públicos, a pesar de disponer de un departamento responsable de la formación del personal, no elaboran ningún tipo de Plan de Formación basado en un análisis de necesidades. Se limitan a realizar una yuxtaposición de cursos en función de las ofertas que reciben, de las iniciativas del propio departamento, de las presiones sindicales y del presupuesto disponible. Se construye, pues, una especie de «catálogo de cursos», mejores o peores, pero sin conexión directa con los procesos de trabajo y con los problemas de la organización. En estos organismos la formación se convierte en una actividad esporá-

dica y aislada, desconectada de los objetivos y del funcionamiento cotidiano de la organización.

Bajo esta concepción de que «la formación es un problema individual» no hay un entorno adecuado que valore la importancia de la formación e impulse a directivos y empleados a implicarse activamente en ella. De entrada, en las administraciones burocráticas no hay siquiera un flujo organizado de información sobre las oportunidades de formación externa. A modo de ejemplo, podríamos recordar que los cursos de las escuelas de administración pública acostumbran a anunciarse exclusivamente a través de los boletines oficiales. Por lo que respecta a los cursos realizados por la propia institución, si existen, suele ser cada funcionario el que decide a cuál o cuáles quiere asistir, sin más limitaciones que el visto bueno formal de algún directivo o comisión y, quizás, sin poder sobrepasar algún máximo anual. En cambio, empleados que quieren asistir a un postgrado u otro curso largo que podría resultar en beneficio de la organización, a menudo se encuentran sin ningún tipo de facilidades horarias o de apoyo financiero. La formación, concebida exclusivamente como un derecho individual, se gestiona en esos organismos bajo un mismo hilo conductor: decisiones reactivas, tomadas desde la desconfianza en el funcionario y en la propia formación.

Asimismo, los cursos producen toda una serie de curiosos efectos perversos:

- La valoración de ciertos cursos en los concursos de provisión interna de puestos de trabajo genera una demanda artificial de formación, con la única preocupación real de asegurarse algunos puntos más para el próximo concurso.
- Muchos empleados ven en los cursos una oportunidad para romper la monotonía, huyendo de un trabajo y de un entorno que no les satisface, a menudo con la complicidad de sus jefes, que así se deshacen temporalmente de empleados improductivos.
- A veces, la asistencia a un curso es una especie de *premio* en manos de directivos carentes de otros instrumentos de incentivación.
- En cambio, en estas organizaciones con poca cultura de formación, a menudo no está demasiado bien visto que un directivo o un técnico cualificado «muy atareado» deje su trabajo por unos días de formación, que es valorada entonces como una pérdida de tiempo.
- En ciertos casos, la retórica innovadora y modernizadora presente en algunas sesiones de formación, actúa sobre las organizaciones como una droga que les hace creer que son organizaciones avanzadas, a las que no hace falta mejoras de ningún tipo³.

- A consecuencia de alguna *propina* en la negociación de un convenio, o simplemente de la presión sindical continuada, nos encontramos a veces con colectivos que disfrutan de una oferta formativa exagerada o inadecuada, sin ningún tipo de lógica organizativa. Por las mismas razones, se ven cosas tan curiosas como cursos de inglés en horario laboral para toda la plantilla de un organismo cualquiera⁴.

Finalmente, estas organizaciones siguen orientadas al control y no al aprendizaje. Se mantiene así un entorno de trabajo que no permite la experimentación de las nuevas formas de actuación que puedan haber sido aprendidas en los cursos de formación. En cambio, se refuerzan las actuaciones mediocres pero que están de acuerdo con los procedimientos establecidos.

6. La formación desde una perspectiva organizativa

En oposición a la concepción burocrática tradicional, la formación puede ser entendida y gestionada desde una óptica organizativa. Desde esta perspectiva, la formación responde a los principios siguientes:

1. El objetivo final de cualquier acción formativa es mejorar los resultados de la organización.
2. La formación es una herramienta para resolver problemas de la organización. Los cursos no son más que instrumentos para construir soluciones a disfunciones organizativas.
3. La formación genera costes y beneficios. Una acción formativa debe realizarse siempre y cuando el saldo final se prevea favorable a la organización.
4. El *cliente* principal de la formación es la organización, no los individuos.
5. Los programas de formación deben insertarse en el marco de la política de recursos humanos de la organización, interrelacionándose y apoyando la selección, la motivación, la comunicación interna, las carreras profesionales, la evaluación del rendimiento y el sistema retributivo.
6. Los procesos formativos se llevan a cabo bajo el protagonismo de los departamentos y directivos de línea.

La formación en estas organizaciones se basa principalmente en las necesidades detectadas y no tanto en las ofertas externas, salvo excepciones. Todo el proceso formativo, desde el

propio análisis de necesidades, se lleva a cabo bajo el liderazgo de los directivos y mandos. Las acciones formativas no suelen ser estándar sino «hechas a medida» y se diseñan para equipos de trabajo o para conjuntos de empleados que trabajan en un mismo proceso productivo. La formación incluye una gama de acciones formativas adecuadas a los aprendizajes a conseguir, y suele utilizar metodologías activas. Los contenidos de la formación son concretos y reales, próximos a las situaciones que se viven en los puestos de trabajo. La formación no se ve como algo separado del trabajo sino de forma muy cercana e integrada, realizándose a veces en el propio puesto o centro de trabajo.

A pesar de todo, ninguna Administración pública llegará a ser una *organización excelente* tan sólo por hacer más y más cursos de formación. De hecho, como veremos a continuación, la realización de cursos —o de demasiados cursos— evidencia muchas veces la inexistencia de los mecanismos naturales de transmisión de conocimientos y conductas que caracterizan a las denominadas *organizaciones que aprenden* (*learning organisations*).

7. Formación y aprendizaje organizativo

En los últimos años se han popularizado conceptos como «Desarrollo Organizativo» (DO)⁵, «Proyecto de Empresa»⁶ o «*Learning Organisation*» (organización que aprende), que coinciden en enfatizar la idea de una organización con capacidades para crear y transmitir conocimientos, que se desarrolla y crece como organización, que aprende en definitiva. Estos tres conceptos apuntan como objetivo a procesos de cambio y transformación continuada de la organización, impulsados a través de un amplio conjunto de estrategias y técnicas de intervención que pretenden facilitar el aprendizaje, entendido en un sentido muy amplio, a todos los niveles de la organización. Los tres enfoques coinciden también en la importancia de las personas y en la necesidad de movilizar el caudal oculto de energías, competencias y creatividad de que disponen.

La idea de *aprendizaje organizativo* nos advierte de que cambiar el comportamiento de individuos aislados tiene un valor reducido y enfatiza la necesidad de conseguir nuevas conductas del conjunto de la organización. Para ello las acciones formativas han de plantearse de forma integrada, interrelacionando todos los niveles de la organización, de forma que —mejorando las capacidades individuales de cada persona— consigamos como resultado final hacer crecer las capacidades de la organización.

Tal como hemos visto, las organizaciones avanzadas ven en la formación un instrumento potente al servicio de la eficacia organizativa y lo utilizan en consecuencia. Pero las organizaciones que aprenden van más allá y transforman radicalmente su concepción de la formación. Pasan de entenderla como un instrumento de uso puntual y con resultados a corto plazo, a desarrollar una cultura de aprendizaje que les permite pensar en la formación como un instrumento estratégico a plantear y utilizar con visión de medio y largo plazo.

Una organización que aprende no es tanto una organización que lleva a cabo mucha formación, sino una organización que facilita el aprendizaje de todos sus miembros y que se transforma continuamente (PEDLER *et al.*, 1991). La organización que aprende genera un entorno en que *se respira* aprendizaje. La cultura y el estilo de dirección animan a la experimentación y al aprendizaje a través de procesos de prueba y error. Las posibilidades de aprendizaje se multiplican a todos los niveles y para todos los empleados. Estas organizaciones fomentan un aprendizaje que podríamos calificar de natural. Para ello y entre otras acciones:

- Practican la rotación de puestos.
- Comparten informaciones y experiencias entre empleados para facilitar procesos cruzados de formación y crear redes de aprendizaje.
- Realizan actividades para desarrollar la cooperación mutua en los equipos de trabajo.
- Crean espacios comunes para la resolución sistemática de problemas.
- Convocan encuentros para evaluar resultados y extraer enseñanzas de ellos.
- Realizan seminarios para intensificar las relaciones y desarrollar la comprensión entre departamentos y colectivos profesionales.
- Consideran a los usuarios y a los proveedores como fuentes de información y aprendizaje.
- Se aseguran que los empleados que mantienen contactos externos transmitan *feed-back* a la organización.
- Dan a todos los empleados acceso a recursos y facilidades de autoaprendizaje.

Asimismo, las *organizaciones que aprenden* interiorizan el aprendizaje como algo cotidiano, desarrollando un convencimiento compartido de que:

- El trabajo y el aprendizaje van indisolublemente unidos, es decir, que todos deben estar aprendiendo en todo momento.
- Dirigir es también formar a los colaboradores.

- Directivos y empleados son responsables de su propio desarrollo profesional.
- La organización necesita personas capaces de enseñar y de aprender y las ayuda a desarrollar al máximo su potencial.
- Los aprendizajes van construyendo procesos de cambio que generan nuevos aprendizajes.

Estas visiones y actividades generan una multiplicación de las oportunidades de aprendizaje, de los espacios en que recibir o dar formación, de los momentos para el intercambio informal de experiencias. La idea de que formar es una parte consustancial del trabajo se traduce, por ejemplo, en que los especialistas de Personal, de Hacienda o de Informática ejercen a menudo de formadores y consultores internos, dedicando muchas horas a transmitir sus conocimientos a directivos y empleados de las unidades de línea. Por otro lado, estas organizaciones suelen dotarse de mecanismos de evaluación que les permiten medir las mejoras obtenidas a través del aprendizaje.

La idea de *organización que aprende* también tiene sus críticos, que la acusan de irreal e incluso de contraproducente. En efecto, el concepto aquí presentado no parece aconsejable para organismos públicos que se inicien en la formación y que esperen resultados a corto plazo. En cambio, puede ser una orientación adecuada para organizaciones con experiencia de formación, en las que puede conjurar el peligro de creer que el futuro pasa por hacer más y más cursos, cuando lo que la organización debería conseguir es ir dejando de «impartir formación» para ser en sí misma un espacio de aprendizaje.

8. Impulsando el cambio: el papel de la organización

A continuación exploraremos cuál deberá ser el rol de la organización en la formación para el cambio. Por organización entenderemos todo el conjunto de unidades que conforman un organismo público, pero parece evidente que el impulso básico corresponde a la alta dirección, política y gerencial, y a los departamentos que asumen tareas horizontales, como el diseño organizativo, la gestión de personal o la gestión financiera.

En primer lugar, la organización deberá orientar la formación, dotándola de objetivos y de estrategia. La formación tendrá entonces una misión, una razón de ser. Los objetivos establecidos constituirán en sí mismos un elemento clave en el diagnóstico de las necesidades de formación de los empleados, que habrá que complementar con un análisis de proble-

mas organizativos. Esto permitirá construir un plan de formación que dé respuesta a las necesidades de cambio de la organización.

En segundo lugar, una organización que quiera cambiar deberá presionar hacia el cambio, transmitiendo las presiones externas a los directivos y empleados e introduciendo presiones internas para el cambio. En este sentido habría que aprender de las empresas *excelentes*, que acostumbran a convertir las presiones en retos, traduciéndolas en metas a alcanzar, generando así entusiasmo para conseguirlas y cohesionando a la organización en el proceso de cambio.

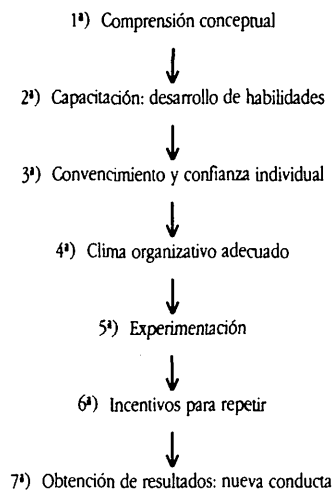
Una tercera tarea a desarrollar será la de facilitar la creación de oportunidades de aprendizaje, que multipliquen las situaciones en las que los empleados puedan transformar sus actitudes y desarrollar nuevos comportamientos. Esto querrá decir programar cursos y acciones formativas formales, pero también generar espacios de formación informal principalmente en base a la interacción entre empleados.

En cuarto lugar, será necesario que la organización facilite un clima adecuado para garantizar la generación de aprendizajes y su puesta en práctica. Siguiendo las etapas de la tabla 1, veremos que en las tres primeras el aprendizaje depende básicamente de la propia acción formativa, de sus contenidos, enfoque y metodología docente. Pero a partir de la cuarta es la organización la que debe proporcionar los medios necesarios. En esta etapa los empleados, que ya conocen la nueva técnica o el nuevo concepto, deberán adquirir confianza en su utilización y apreciar su valor. Esto sólo será fácil de conseguir si se ha creado un clima organizativo adecuado que estimule la innovación. A partir de aquí los aprendizajes, las nuevas formas de hacer, se consolidarán en la organización si se facilitan los medios, los apoyos y los incentivos necesarios para estimular a los empleados a repetir la experiencia. También habrá que asegurar en la organización unos niveles suficientes de flexibilidad e, incluso, de tolerancia ante las nuevas formas de actuación, los resultados que se consigan y los errores que se puedan cometer (etapas 5ª y 6ª). Si todo ello se lleva a cabo, conseguiremos resultados no ya individuales, sino organizativos, que transformarán el funcionamiento de la organización en su conjunto (véase Tabla 1).

La quinta tarea de la organización será garantizar que la formación se dirige a los colectivos adecuados y sigue la secuencia más oportuna. La formación para el cambio, tal como hemos visto, no puede olvidar a ninguna de las personas implicadas en un proceso de trabajo. Además, para asegurar la implementación de los cambios, habrá que conseguir en primer lugar un cambio de actitud en los responsables jerárquicos, por lo que —habitualmente— la secuencia de formación tendría que iniciarse con ellos.

Tabla 1

Las etapas de la formación entendida como aprendizaje organizativo



Adaptado de Mendoza, 1989

Finalmente, la última actuación consistirá en gestionar los resultados del aprendizaje, en el sentido más amplio. Si la formación ha aportado nuevas técnicas y nuevas formas de trabajo será necesario que la organización sea receptiva y que impulse la transformación de las bases del sistema —las *reglas del juego*—, es decir, los objetivos, las estructuras, la cultura, el estilo de dirección, etc. También será necesario saber gestionar el impacto de la formación sobre las personas, que serán —muy probablemente— más autocríticas y más críticas hacia la organización. En algunos casos, después de ciertas acciones formativas específicas, podría ser necesario evitar frustraciones en personas que hayan generado expectativas de promoción que no vayan a materializarse a corto plazo.

Todo esto implica, evidentemente, transformar en profundidad el rol del centro de la organización y específicamente los roles de sus departamentos horizontales. Es preciso cambiar el enfoque tradicional de supervisión y control formal por una orientación más estratégica y por unas tareas centradas en estimular, asesorar y apoyar a las unidades de línea en los procesos de cambio. Con un símil náutico, podríamos decir que el centro deberá marcar el norte a las naves de la organización y habrá de ayudarlas a buscar el mejor viento, pero tendrá que olvidarse de las autorizaciones previas para cada movimiento del timón.

9. Impulsando el cambio: el papel de los directivos

Los directivos constituyen en cualquier organización un grupo numéricamente reducido, pero con un impacto decisivo sobre el comportamiento de los empleados y sobre la consecución de resultados. La «organización» en abstracto puede *acompañar* el cambio pero nada cambiará si los directivos no lo hacen cambiar. Directivos y mandos tienen un papel fundamental, especialmente en el tránsito de la formación al aprendizaje y en la transformación del aprendizaje en cambio organizativo. En consecuencia, muchas empresas han hecho de la preparación de sus directivos un verdadero elemento estructural de la cultura corporativa. No ha sido así en las Administraciones públicas, donde todavía los jefes se quedan en la oficina mientras sus secretarías realizan cursos de formación.

Los directivos públicos no podrán liderar los cambios ni apoyarlos mediante la formación mientras no superen dos obstáculos. El primero es la falta de responsabilización sobre la formación de sus colaboradores, en el marco de una profunda desresponsabilización general sobre la gestión de recursos y sobre la obtención de resultados. El segundo es un desconocimiento o una internalización sólo superficial o formal de los conceptos que han de guiar el cambio. Los pocos directivos públicos que hablan de misión, de valores, de visión, de aprendizaje, de calidad o de eficiencia a menudo no comprenden plenamente los significados de estos conceptos o, simplemente, hacen de ellos un uso retórico, sin creérselos de verdad.

El papel insustituible que han de tener los directivos en el cambio organizativo exige resolver las carencias apuntadas. La necesidad fundamental es la de desarrollar en los directivos y mandos una fuerte conciencia sobre la importancia de la formación y una verdadera responsabilización sobre el aprendizaje de sus colaboradores.

Esto permitirá a los directivos asumir nuevos roles, dirigidos a apoyar el desarrollo profesional de su personal y a impulsar y liderar procesos de cambio en el seno de sus unidades. Los directivos podrán entonces diseñar sus departamentos como pequeñas *organizaciones que aprenden*, verdaderos sistemas de aprendizaje, que incentiven la creatividad, la innovación, el compromiso, el intercambio y el trabajo en equipo, entre profesionales que se sienten motivados por un estilo de dirección participativo, abierto y flexible. El directivo actuará entonces como líder y como entrenador (*coach*) de su equipo y podrá

también asumir tareas como *mentor* de profesionales *juniors* de otras unidades.

Si deseamos cambiar la organización es necesario cambiar a los directivos. Y esto nos lleva nuevamente a la formación. Una formación para el cambio pasa siempre y en primer lugar por una formación intensiva y continuada del equipo directivo de la organización, incluyendo la alta dirección y los responsables políticos. Una capacitación formal e informal, sobre la base de cursos y sesiones, pero también de tutorías y de apoyo individualizado. Porque, por el hecho de ser directivos, necesitan más apoyo experto. Aquí radica un elemento central del nuevo rol que han de jugar los departamentos horizontales y especialmente la Dirección de Personal: el apoyo a los directivos en la gestión del cambio.

10. Una formación eficaz para el cambio: algunas ideas

Para finalizar, sintetizaremos diez ideas que deberían tratar de aplicar aquellos organismos públicos que deseen hacer de la formación un instrumento para el cambio:

1. Una formación eficaz necesita **liderazgo y apoyo directivo**. Sólo el protagonismo de la alta dirección, política y técnica, y una fuerte implicación del conjunto de los directivos, podrá generar la credibilidad necesaria. Además, el apoyo de todos y cada uno de los directivos y mandos facilitará nuevas oportunidades de desarrollo profesional y un entorno de trabajo adecuado para la consolidación de los aprendizajes.
2. Para crear la masa crítica imprescindible para hacer avanzar el cambio es necesaria **mucha formación**. De hecho, lo ideal sería multiplicar los aprendizajes, pero si hoy por hoy no podemos hacer de nuestro organismo una *organización que aprende* deberemos conformarnos con multiplicar los cursos y acciones formativas.
3. **Gastar para ahorrar**. Este lema de la reforma administrativa en el Reino Unido pone de relieve la necesidad de gastar o —mejor dicho— de invertir, si queremos mejorar la organización. La formación puede ser cara, pero no hay que tener miedo a un gasto que —bien gestionado— será una inversión que repercutirá directamente en la eficacia y la eficiencia de los servicios.

4. Una formación con **metodologías activas**. Difícilmente podremos implicar a los empleados en un esfuerzo de innovación a través tan sólo de sesiones magistrales que no permitan su participación activa. Para vencer resistencias al cambio habrá que utilizar casos, simulaciones o *role-playings*. Para construir soluciones a problemas organizativos serán necesarias metodologías que estimulen a los empleados a compartir y contrastar lo que saben sobre el funcionamiento de la organización, como los grupos de mejora, el *Metaplan* o la denominada *esquina de pescado*.
5. En vez de cursos «para secretarías» o «para informadores», la formación para el cambio requiere operar de forma integrada con **departamentos enteros, equipos de trabajo, pirámides jerárquicas completas**, o de manera transversal, con **cadena de servicio**, es decir, conjuntos de empleados que participan en la producción de un servicio.
6. Si deseamos conseguir una organización innovadora y flexible, necesitaremos directivos y empleados menos adaptados y más inconformistas. Tendremos que velar para que la formación estimule y no bloquee el espíritu crítico. A veces, la formación, más que dar respuestas, deberá **plantear preguntas y abrir interrogantes**.
7. Más formación y **más acción**. La formación por sí sola no cambia la organización. Es preciso impartir formación y generar aprendizajes. Pero, además, es imprescindible *arremangarse* y cambiar las cosas. No espere a que lo hagan los demás. La burocracia sobrevive porque nadie hace las reformas estructurales, moviliza los recursos necesarios o emprende las pequeñas acciones que son necesarias para cambiar la forma en que la organización trabaja en el día a día. También podemos utilizar fórmulas de **formación-acción**, que incluyan la realización de proyectos reales con supervisión experta y tutorías periódicas.
8. Cualquier empleado que ingresa en la organización pasa por un proceso formal o informal de socialización. Éste es el momento más adecuado para transmitir mensajes organizativos («qué se espera de vosotros») y para introducir nuevos valores y nuevos patrones de comportamiento que nos permitan ir cambiando la cultura. Hay que prestar, pues, especial atención a la **formación de nuevos empleados y de nuevos directivos**.
9. La formación no hace milagros. Acostumbra a dar tan sólo resultados parciales y, como hemos visto, puede ser incluso contraproducente. Hay que acostumbrarse, pues, a **evaluar la formación**. En la medida de lo posible, habría que averiguar: 1) cuál ha sido la reacción de los participantes; 2) qué aprendizaje se ha producido; 3) cómo se ha transferido o no el aprendizaje al comportamiento en los puestos de trabajo; y 4) cuál ha sido el impacto en el funcionamiento y en los resultados de la organización.
10. Un sistema de gestión de recursos humanos eficaz exige **mantener la coherencia entre los diferentes subsistemas**. Por ejemplo, la formación no debe dar un mensaje que sea contradicho por la realidad del sistema retributivo. Asimismo, si la organización evalúa el desempeño de los empleados y diseña planes de carrera, habrá que garantizar que la programación de acciones formativas no sea contradictoria con las expectativas transmitidas a cada empleado.

Notas

* Se agradecerán los comentarios y observaciones a: fund-pisunyer.com xsistemas@

** Gerente de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales. Profesor asociado de la Universidad Pompeu Fabra.

¹ *Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas*.

² Según recogen algunas normativas de función pública y acuerdos entre la Administración y los sindicatos. Por ejemplo, el *Reglamento de personal al servicio de las entidades locales* de Cataluña (Decreto 214/1990, de 30 de junio) establece en el artículo 140 que «los funcionarios de la Administración local tienen el derecho de asistir a cur-

sos de formación y perfeccionamiento con la periodicidad y las características y condiciones de acceso que se establezcan».

³ Esto es muy habitual en los organismos de la Administración del Estado, en que una confusa y grandilocuentemente retórica en los cursos esconde una realidad burocrática inalterada.

⁴ En organizaciones en que no hay justificación derivada del perfil de los usuarios o de unas intensas relaciones externas.

⁵ *Organizational Development (OD)*.

⁶ *Projet d'entreprise*, concepto similar utilizado en las organizaciones francesas.

Bibliografía

- ATTWOOD, M.; DIMMOCK, S. (1996). *Personnel Management*. Macmillan.
- PUBLIC MANAGEMENT SERVICE (1996). *Integrating people management into public service reform*. OCDE.
- ECHEBARRIA, K. (1993). *La Administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Tesis doctoral no publicada.
- HALL, D.; PLUMPTRE, T. (1991). *New perspectives on training*. Canadá: Public Service 2000.
- KAKABADSE, A. P. et al. (ed.). *Management Development in the Public Sector*. Gower Publishing Group.
- MENDOZA, X. (1989). *L'actualitat de la formació a les administracions públiques*. Ajuntament de Barcelona.
- PARIDES, A. (1995). *Guia per l'avaluació de la formació*. Diputació de Barcelona.
- PEDLER, M. et al. (1991). *The Learning Company. A Strategy for Sustainable Development*. McGraw-Hill.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1992). *Organizaciones innovadoras y flexibles*. Instituto de Estudios Económicos.
- PRICE, A. (1997). *Human Resource Management in a Business Context*. Thomson.
- SAMANIEGO, C.; DÍAZ BRETONES, F. (1995). «Selección, formación y desarrollo de carreras en la Administración Pública» en RODRIGUEZ FERNÁNDEZ, A. (dir.). *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, Tecnos.
- SISTERNAS, X. (1996). «¿Qué gestión de recursos humanos para una Administración Pública en cambio?», *Revista de la Asociación Española de Directores de Personal (AEDIP)*, Junio de 1996.
- SISTERNAS, X. (1998) *Gestió de recursos humans per a uns ajuntaments eficaços*, Colección Perspectivas, Diputación de Barcelona, Servicio de Formación Local.
- SISTERNAS, X. (1999). *Los recursos humanos en las administraciones públicas: un enfoque de gestión*. Original de próxima publicación por el Banco Interamericano de Desarrollo.
- SOLER, C. (1993). *Estrategias de cambio*. ESADE. Documento no publicado.
- TREBESCH, K. (1997). «Cuánta formación puede aguantar una empresa», *Perspectivas de Gestión*, núm. 4/97.
- VILLORIA, M.; DEL PINO, E. (1997). *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las administraciones públicas*. Tecnos.

