
LA FORMACIÓN Y RECICLAJE DEL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES DE CARRETERAS

José Murillo Díaz

LA FORMACION Y RECICLAJE DEL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES DE CARRETERAS

1. INTRODUCCION

El panorama que hoy día ofrecen los programas de formación de funcionarios creados por las Administraciones Públicas de distintos países presenta una gran variedad de modelos y sistemas. La diversidad en la estructura y el diseño de los programas de formación tiene su origen en una serie de peculiaridades relativas a la tradición y desarrollo administrativo, contexto económico, social y político, sistema educativo, etc.

No obstante esta diversidad, es posible encontrar unas líneas de evolución y actuaciones comunes a los distintos sistemas y países. Entre ellas, y por lo que al contenido de los programas se refiere, destaca la progresiva inquietud por perfeccionar la formación de los funcionarios directivos así como por difundir y extender a toda la organización administrativa el uso de las técnicas directivas. Esta tendencia es fruto de la necesidad generalmente sentida por todos los países de hacer frente al constante cambio económico y social que en ellos se produce, por lo cual es preciso desarrollar métodos de gestión que permitan a los directivos públicos responder eficazmente a las demandas que plantea el entorno, adaptando su punto de vista a los procesos de innovación y capacitándoles para la dirección del cambio.

Consecuencia de todo ello ha sido la integración de la formación de funcionarios en los planes y proyectos de reforma administrativos, ya sean éstos de carácter parcial (introducción de tecnologías de la información, cursos de gestión financiera en situaciones de limitación de recursos, etc.), o bien tengan carácter global por insertarse en procesos de modernización administrativa general. En estos supuestos, el contenido de las reformas viene influyendo y apoyándose en el diseño y orientación de los programas de formación de funcionarios.

Dentro de los ejemplos de esta política pueden citarse los casos de Dinamarca, Alemania, Reino Unido, Francia, Irlanda, así como la línea de trabajo desarrollada por el Instituto Europeo de Administración Pública.

En España, la formación en las administraciones de carreteras, en general se desarrolla dentro del programa estatal, autonómico o local correspondiente y, en concreto, la Dirección General de Carreteras se encuadra en los programas formativos del Ministerio de Fomento y el Instituto Nacional de la Administración Pública.

2. LA FORMACION EN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO. SITUACION ACTUAL

Una de las principales preocupaciones de los gobiernos de los países miembros de la OCDE en los últimos años es la mejora de la gestión de las Administraciones Públicas en un doble sentido: de una parte, incrementar la eficacia y eficiencia del sector público mediante reformas en los procesos de gestión; de otra, mejorar las relaciones entre las administraciones y los ciudadanos. Esta reforma se ha convertido, además, en una exigencia de orden económico por la interdependencia existente entre sector público y sector privado, y por la política de contención de gasto y de orden social por las presiones crecientes de los usuarios de los Servicios públicos.

En este marco, la Administración española, ha realizado diferentes actuaciones en los últimos cinco años "Estudio DELPHI", "Reflexiones para la modernización", "Plan de Modernización" y "Acuerdos Administración-Sindicatos" desde donde se impulsa la potenciación de la formación de los funcionarios en dos sentidos.

De un lado, pensando en la Organización, mediante la formación se suple las lagunas de los sistemas selectivos, se mejora la gestión y el funcionamiento de la Administración y el proceso formativo se convierte en un instrumento de cambio.

Por otro, pensando en las personas, con la formación se consiguen las destrezas y habilidades para el desempeño de los puestos de trabajo, el perfeccionamiento y actualización profesional, así como la

posibilidad de reciclaje y adaptación a nuevas tareas.

Las conclusiones generales válidas para impulsar procesos o planes de formación en las administraciones de carreteras serían:

- La formación del personal es un instrumento insustituible en cualquier proceso de modernización o profesionalización.

- Actualmente la Administración dedica numerosos recursos humanos y económicos en la función de formadores, pero esta función se realiza de manera dispersa.

- El esfuerzo formativo está muy heterogeneamente distribuido entre los diferentes Ministerios y Centros Directivos, así como entre los diferentes colectivos y las distintas situaciones geográficas.

- Se identifica la formación de directivos como una necesidad significativa de la actual estructura administrativa. Sin embargo, hasta el momento, se ha incidido muy poco en esta formación en técnicas de dirección y gerencia públicas.

- Se debe incidir en la adecuación de la oferta formativa con las necesidades reales de cada organización.

- Se deben mejorar y actualizar los medios asignados a la función de formación, la calificación y el entrenamiento de los profesores y la metodología de formación para el desempeño del puesto de trabajo.

- Se debe observar la formación desde una perspectiva más amplia, mediante el intercambio de experiencias y profesionales entre administraciones, centros de información y organismos internacionales.

3. FORMACION DIRECTIVA DEL PERSONAL TITULADO

Desde hace ya algunos años, la formación en general y particularmente la de los directivos está siendo considerada como un factor estratégico para el desarrollo de las organizaciones. Ello es claramente visible en las empresas con mejor funcionamiento que, conscientes de la rentabilidad de su inversión, han casi multiplicado por cuatro los recursos financieros destinados al incremento de la eficacia de sus recursos humanos mediante la formación.

Estas actuaciones se orientan a la consecución y consolidación del perfil del directivo y cuyas notas características son:

- Capacidad de organización y comunicación
- Capacidad para dirigir equipos
- Iniciativa y automotivación

Por ello aportan en sus contenidos materias tales como:

- Análisis de problemas
- Toma de decisiones en situaciones críticas
- Motivación
- Asignación óptima de recursos

- Dirección de reuniones
- Técnicas gerenciales en general

En la actualidad la relación de cursos de este tipo disponibles para el personal de la Dirección General de Carreteras mediante el Plan de Formación del MOPTMA es la siguiente:

Técnicas Modernas de Dirección y Management

- . Calidad en la organización
- . Planificación y toma de decisiones
- . Preparación a la función directiva
- . Eficacia del trabajo en equipo
- . Dirección de proyectos con herramientas informáticas

Desarrollo de Habilidades

- . Técnicas de negociación
- . Técnica de la entrevista
- . Dirección de reuniones
- . Técnicas de presentación

Areas funcionales generales

- . La contratación en la Administración Pública
- . Gestión económica y presupuestaria
- . La Unión Europea y su implicación en el M.O.P.T.M.A.
- . Expropiación forzosa
- . Legislación urbanística y sus problemas de incidencia territorial
- . Procedimiento sancionador

Son cursos que se desarrollan con una media de 25 horas a lo largo de una semana y un número medio de 20 asistentes por curso. Incorporan un sistema de evaluación que permite analizar los resultados con la participación de los asistentes y corregir las posibles desviaciones.

En los últimos cuatro años la colaboración del MOPTMA con el Colegio de Ingenieros de Caminos y el Instituto Nacional de Administración Pública, ha dado lugar a un Curso de Dirección de Inversiones.

La necesidad de hacer compatible la formación con el normal desempeño de los puestos de trabajo de los participantes, justifica que se escoja un sistema modular, espaciando las jornadas lectivas, de tal manera que un período máximo de cuatro meses pueda impartirse el programa completo, sobre la base de la presencia de los participantes durante dos días consecutivos cada semana, con un total de 180 horas lectivas en la última edición (1996).

El curso se destino a potenciar las capacidades gerenciales para la dirección de inversiones públicas, siendo mayoritaria la presencia de personal de la Dirección General de Carreteras.

Los módulos que se desarrollan son:

- Finanzas e Inversiones Públicas
- Medio Ambiente
- Administraciones Públicas, Ética y Responsabilidad
- Política Económica y Unión Europea
- Informática y Técnicas de Dirección

4. FORMACION PERMANENTE DE OTROS NIVELES ADMINISTRATIVOS

La elaboración de planes de formación permanente, como sistematización de las acciones formativas dirigidas al conjunto de los efectivos de una administración, está encaminada a la consecución de los siguientes objetivos:

- Proporcionar el perfeccionamiento y la formación en continuidad para conseguir de los participantes una mejora efectiva en la prestación de los servicios.
- Mejorar o modificar, en su caso, las actitudes de los participantes, integrándola en una dinámica de cambio que, paulatinamente, y genere un nuevo estilo profesional vinculado a la modernidad y eficacia en la gestión.
- Fomentar la mejora del rendimiento y favorecer la motivación personal.
- Formar formadores para facilitar la extensión de la formación en todos los ámbitos.

Podemos distribuir esta actividad formativa en cuatro grupos fundamentales, dos de ellos en razón de los contenidos: formación en lengua extranjera y en tecnologías de la información, y otros dos por el personal al que se dirigen: personal de apoyo técnico y personal de apoyo administrativo.

4.1. Formación en lengua extranjera

La capacidad de utilizar una lengua extranjera es, cada vez más, una necesidad para el personal que en numerosas ocasiones debe desempeñar su trabajo en contacto directo con las organizaciones y administraciones de otros países.

Siendo un hecho que esta faceta del perfeccionamiento profesional de los empleados públicos no puede quedar al margen de su actividad formativa, las administraciones hace tiempo que comenzaron a impartir cursos regulares de inglés y francés, por ser las lenguas de mayor uso en las relaciones exteriores.

La oferta formativa en este campo se concreta en la realización de dos tipos de acciones diferentes:

. ~~Cursos regulares de idiomas extranjeros~~. De acuerdo con la práctica de los sistemas de mayor eficacia comprobada, se agrupa a los alumnos por niveles de conocimiento o dominio del idioma, estructurando los cursos de manera que se facilite la progresión en el uso oral y escrito del mismo.

. ~~Seminarios especializados~~. Atendiendo a las necesidades de aquellos empleados públicos que por razón de su puesto de trabajo se ven en la circunstancia de entablar una relación más estrecha, de manera ocasional o permanente, con otras administraciones o entidades extranjeras con una finalidad que desborde el mero contacto o intercambio de información, se convocan seminarios reducidos y especializados sobre:

- Presentación de ponencias

- Participación en equipos de trabajo
- Negociaciones
- Atención protocolaria de delegaciones extranjeras

4.2. Formación en tecnologías de la información

La tecnología informática se ha convertido en una pieza clave tanto para el normal funcionamiento de la Administración como para la consecución de sus objetivos de modernización. El componente informático es esencial para la mayoría de los procesos y puede observarse fácilmente la importancia que el gasto informático ha cobrado en las Administraciones.

El desafío informático en la década de los noventa no vendrá ya de la continua implantación de nuevos y más costosos sistemas informáticos, sino de la puesta en marcha de nuevos sistemas de información y de la incorporación estructural de las tecnologías de la información a los sistemas productivos ya existentes.

En este contexto, el desarrollo de una política informática adecuada para la Administración debe abordar con rigor el papel del personal a su servicio, puesto que la incorporación de la tecnología no suele ser un problema esencialmente tecnológico, sino humano y organizativo.

En la formación actual en tecnologías de la información, se pueden establecer dos tipos de análisis, que a su vez exigen líneas de actuación diferenciadas.

- Según el destinatario de la formación
 - . Formación dirigida a usuarios finales
 - . Formación dirigida a profesionales de la informática
- Según la naturaleza de la formación
 - . Formación permanente
 - . Formación específica
 - . Formación en técnicas especiales

Las acciones de formación permanente, son las más numerosas, están compuestas por un conjunto de cursos, que se convocan de forma periódica, con orientación práctica.

La naturaleza de los temas tratados y el objetivo eminentemente práctico de utilización por los participantes de las técnicas estudiadas en sus puestos de trabajo, recomiendan una duración aproximada para estos cursos en torno a las veinte horas, realizándose con equipo informático apropiado en grupos que no deberían superar el número de veinticinco participantes.

La formación específica o la de técnicas especiales se realiza con el personal que desarrolla sus funciones en puestos de especialidad informática, tanto para mejorar la formación general de los participantes o enseñarles nuevas técnicas que pueden ser de utilidad en sus puestos de trabajo, como para satisfacer demandas que no suelen ser frecuentes para cada una de las unidades o centros directivos.

4.3. Formación del personal de apoyo técnico

Cada vez es más evidente, la necesidad absoluta de impulsar y desarrollar las actividades de formación destinadas al sector profesional de las administraciones constituido por los cuadros intermedios, cuya situación global en las estructuras organizativas los convierte en responsables de la puesta en práctica

y de la gestión material de los diferentes procesos.

Por ello, junto al refuerzo y actualización de la formación de directivos y como complemento imprescindible a la misma, se debe reforzar y singularizar la vertiente formativa dirigida a estos colectivos.

Con este tipo de actuaciones, junto a objetivos de carácter genérico como la mejora del rendimiento y la motivación se aumenta la profesionalidad de los cuadros intermedios, a través de la actualización de sus conocimientos generales y se incentiva, por el camino de la autoestima, su interés hacia la actividad del servicio público que desempeñan.

En el área de carreteras la relación de cursos más habitual sería:

- . Control de obras
- . Tutela del dominio público
- . Ensayos de laboratorios
- . Betunes
- . Hormigones

En los últimos años (93-96) se ha producido una actuación específica de readaptación o actualización profesional, ligado a los nuevos modelos de explotación y conservación de carreteras.

Estos cursos tienen por objeto en una primera fase promocionar al personal existente en la Dirección General de Carreteras, personal laboral y caminero, con nivel de preparación básica suficiente para formar los técnicos que se necesitarán en los sectores de explotación. En una segunda fase se pretende que se convierta en una escuela de especialización en Explotación y Conservación de Carreteras destinada a todo tipo de personal de las administraciones de carreteras y abierta al personal de las empresas.

La necesidad de incorporar a estas tareas de conservación y explotación, un número elevado de nuevas técnicas implica un esfuerzo formativo muy importante.

Este curso se desarrolla durante tres meses, de lunes a viernes y en jornada completa, abarcando 13 módulos:

- Aspectos generales
- Materiales y unidades de obra
- Gestión de mantenimiento
- Vialidad, información y telecomunicaciones
- Informática
- Inspección y auscultación de firmes
- Señalización
- Funciones y uso de la vía
- Ley de carreteras

- Seguridad vial
- Obras de fábrica
- Topografía y dibujo
- Otros aspectos

Entre las experiencias obtenidas en estos cursos merece destacarse, el gran interés que han demostrado los participantes para ponerse al día en las nuevas técnicas de gestión de la conservación y explotación de las carreteras.

Otra actividad formativa de adaptación y reciclaje del personal se viene realizando en el desarrollo del Plan Nacional de Aforos. La programación del Plan Nacional de Aforos, ha ido evolucionando con la aparición en el mercado de aparatos contadores que suplen, en gran parte a los aforos manuales.

Estos aparatos que en un principio estaban estructurados con elementos puramente mecánicos, han ido evolucionando con el avance tecnológico en el campo de la electrónica y los microprocesadores, ofreciendo una gama amplia de posibilidades en la forma de diversas variables de tráfico, por lo que la Dirección General de Carreteras ha ido adquiriendo estos equipos.

Los asistentes a estos cursos son todas las personas encargadas, o que vayan a estarlo, de la toma de datos de tráfico en las carreteras estatales, siendo la duración de una semana, de lunes a viernes a jornada completa y diez el número de participantes en cada grupo, con un contenido fundamentalmente práctico relativo al manejo y mantenimiento de primer orden de los contadores electrónicos.

4.4. Formación del personal de apoyo administrativo

Existe un amplio sector profesional en las Administraciones Públicas que incluye al personal que desempeña funciones de nivel administrativo y auxiliar y al colectivo que presta servicios subalternos, al que se dirige una acción formativa continuada con programas de corta duración.

Siendo la acción administrativa un proceso escalonado desde los niveles superiores a inferiores, es imprescindible para la correcta marcha de la organización que la actuación de los niveles de apoyo sea profesional y eficaz, elevando la actividad creadora y de servicio que la administración lleva en su esencia.

De ahí que cualquier proceso formativo de los niveles de apoyo busque de un lado un beneficio para la organización, con la capacitación ejecutiva de estos niveles, y de otro motivar y mejorar la predisposición de este personal facilitando sus posibilidades de promoción.

Estas acciones formativas se desarrollan en cursos con un número medio de 25 horas lectivas y 20 asistentes, son objeto de una gran demanda por parte de este personal y los contenidos más frecuentes en los últimos tres años en los planes de formación del MOPTMA han sido:

- Gestión presupuestaria
- Contratación administrativa
- Archivo
- Elaboración y presentación de escritos
- Información y atención al público
- Preparación para puestos de secretaría
- Administración de personal

5. COLABORACION CON ORGANISMOS Y ENTIDADES

La eficacia en la formación del personal en una administración de carreteras depende, en gran medida, de la capacidad de la misma para crear y mantener redes y vínculos formados con todo tipo de Organismos y Entidades.

Con este propósito la Dirección General de Carreteras celebra un importante número de actuaciones de colaboración con instituciones como Centros Universitarios, Colegios Profesionales, otros Departamentos Ministeriales, Comunidades Autónomas, Empresas con importantes departamentos de formación, con el objeto de abrir cauces a la multiplicación de las acciones de formación.