

Unha proposta para a detección de necesidades formativas na era da globalización: solucións locais a problemas globais



& *Resumo/Abstract: Nun contexto fortemente condicionado polo impacto das tecnoloxías da información e da comunicación e polo xurdimento da chamada sociedade do coñecemento, avánzase unha proposta para a detección de necesidades formativas dos empregados públicos, deseñada e posta a proba nunha administración autonómica española. A atención ás competencias dos funcionarios que esixen as principais tendencias mundiais en xestión pública e a universalidade que caracteriza a formulación metodolóxica constitúen os eixes sobre os que se asenta a contribución.***&**

& *Palabras clave: xestión pública; función pública; administración autonómica; recursos humanos; formación*

1. INTRODUCCIÓN

As tendencias teóricas en xestión pública e a expansión transnacional das ferramentas de xestión deixaron pouso nas organizacións públicas nos ámbitos nacionais, rexionais e locais. Os procesos de descentralización emprendidos por diversos países europeos ao longo das tres últimas décadas dan testemuño destes procesos, mesmo en países tradicionalmente centralizadores coma Francia, Reino Unido ou Italia.

Desde a transición á democracia, a finais dos anos setenta, España levou a cabo un programa de descentralización de enormes proporcións que tivo como principais beneficiarias as administracións autonómicas. A Administración central cedeulle protagonismo a estas non só como axente principal de aplicación de políticas públicas e de provisión de servizos, senón como laboratorio de solucións innovadoras para a xerencia.

Ao mesmo tempo, este período foi testemuña do xurdimento da sociedade do coñecemento, que tivo un impacto revolucionario na xestión da información, no deseño dos procesos de traballo, nos mecanismos de toma de decisións, na cualificación da man de obra, nas tecnoloxías da comunicación e nos métodos de avaliación do desempeño, entre outros.

Os retos aos que deron lugar o reforzo do nivel administrativo autonómico e a procura de competitividade situaron os programas formativos dos empregados públicos no centro de atención dos responsables políticos con competencias no eido da xestión e da administración de recursos humanos.

Como testemuño do intento de desenvolver prácticas de xerencia novidasas concibidas para as administracións autonómicas e auspiciadas por elas, sobre a base da combinación dunha ampla gama de técnicas de investigación, este traballo presenta unha proposta para a detección de necesidades formativas que consideramos especialmente apropiada e xeneralizable a diversos contextos.

A técnica que se expón neste traballo foi aplicada na Administración de Galicia¹, unha das administracións autonómicas que, ao longo dos últimos trinta anos, experimentou diversas técnicas de xestión, na maior parte dos casos incorporadas a programas de modernización que, sen dúbida, se aliñaron coas tendencias seguidas por outras administracións da súa contorna e, por iso, revelaron unha clara propensión a aceptaren prácticas de xestión pública fomentadas a un nivel global.

A exposición comeza cun comentario sobre a evolución das administracións autonómicas e as prioridades das súas políticas de xestión pública. A seguir, descríbese a influencia da globalización na fixación dunha axenda rexional de xestión pública e, en particular, na renovación dos programas formativos. Isto permite contextualizar nos apartados seguintes do traballo a razón de ser do desenvolvemento do proxecto de detección de necesidades formativas, os seus obxectivos e metodoloxía, dentro da política de formación seguida polo Goberno de Galicia. E, finalmente, no derradeiro apartado, réndense contas sobre os resultados acadados e fanse recomendacións para futuras aplicacións desta técnica desde a experiencia acumulada.

2. EVOLUCIÓN DAS ADMINISTRACIÓNS AUTONÓMICAS ESPAÑOLAS

Desde mediados da década dos setenta, a Administración central española estivo sometida a un proceso de descentralización que, pola súa capacidade de redistribución do poder,

pola magnitude dos recursos comprometidos ou polo impacto socioeconómico suscitado, alcanza a categoría de reforma administrativa.

A Administración central, logo de ter sido o referente por excelencia na provisión de servizos xerais, comeza o século XXI especializándose na prestación de servizos estratéxicos (defensa, economía, relacións exteriores) para o conxunto do Estado e acentuando o cumprimento do necesario labor de coordinación que a acción de administracións situadas a diferentes niveis require na execución de determinadas políticas públicas.

A profunda modificación do papel reservado polo Estado á Administración central tivo como principal beneficiario o tecido de administracións autonómicas, que progresivamente asumiu o papel que durante séculos desempeñara a Administración central como interlocutora dos cidadáns na provisión da maior parte dos servizos. O exemplo máis claro desta transferencia de recursos ilústrase na táboa 1, na que se mostra a evolución dos efectivos dependentes dos tres niveis administrativos. Proba da incesante dotación de persoal que experimentaron as autonomías, o caso de Galicia —Administración á que este traballo lle presta unha atención especial— resulta elocuente.

Alguns estudos precedentes (Bouzas, 2002) describen a construción da organización das administracións autonómicas a través dunha secuencia, que no caso da Administración de Galicia se pode considerar arquetípica.

Ano		Administración central	Administracións autonómicas	Administracións locais (2)	Administracións autonómica de Galicia
1982	(1)	990 610	42 045	232 000	5 000
	(2)	1 357 000	107 000		23 985
1990	(1)	967 926	102 426	327 362	12 698
	(2)	1 209 908	525 517		59 664
1998	(1)	597 425	130 033	460 054	15 554
	(2)	828 896	667 160		69 179
2006	(1)	230 942	239 287	586 921	15 632
	(2)	550 136	1 227 708		76 726

Táboa 1: Recursos humanos nos ámbitos central, autonómico e local. [(1), recursos humanos —funcionarios e outras situacións contractuais— en ministerios, departamentos autonómicos ou entidades locais con funcións administrativas; (2), cantidade total de recursos humanos, incluídos forzas armadas, sanidade, xustiza, educación secundaria e organismos do sector público (entidades de propiedade maioritariamente pública)]. Fonte: ano 1982, Bouzas (1999); anos 1990-2006, MAP (2006), Consello Galego de Relacións Laborais (2005).

Durante a primeira fase (1980-1985), aprobáronse os Estatutos de Autonomía, construíuse unha infraestrutura básica e debatéronse e seleccionáronse os diferentes modelos de estrutura organizativa. Os recursos humanos eran extremadamente precarios a todos os niveis, desde posicións de xerencia superior a postos base (operativos).

Durante a segunda fase (1986-1990), tras a estabilización do aparato organizativo, articuláronse os órganos territoriais e os recursos humanos consolidáronse, grazas a unha intensa produción normativa que regulou, estandarizou e simplificou as múltiples situacións contractuais que presentaba orixinalmente o persoal.

Durante a terceira fase (1991-2004), o interese en consolidar a estrutura deu paso a unha ampliación do sector público e á introdución, a través de programas de modernización administrativa (especialmente en Andalucía, Cataluña, Galicia e o País Vasco), de melloras tecnolóxicas centradas na xestión. Os anos finais desta fase centráronse na procura de novas estratexias para o financiamento autonómico e na revisión dos límites de competencias.

Finalmente, durante a etapa actual, iniciada aproximadamente no 2005, á espera de novos marcos normativos que volvan impulsar o proceso de descentralización, os gobernos autonómicos preferiron renunciar ao deseño de grandes programas de xestión pública e fomentar, no seu lugar, actuacións en áreas específicas, como a das tecnoloxías da información e da comunicación ou a de recursos humanos, esta última con elevadas posibilidades de transformación tras a aprobación en abril do 2007 do novo Estatuto do Empregado Público².

3. DESENVOLVEMENTO AUTONÓMICO E GLOBALIZACIÓN

Como consecuencia do proceso de descentralización, ao longo dos últimos trinta anos as administracións autonómicas españolas, de xeito máis ou menos formal, tiveron que tomar importantes decisións relacionadas coas súas respectivas políticas de xestión pública. Estas decisións afectaron o deseño da estrutura organizativa, as estruturas de produción e os procedementos administrativos, a maneira de articular o sector público, a tecnoloxía empregada, o financiamento e, por suposto, o modelo de xestión de recursos humanos.

Como se pode constatar na táboa 2, onde se mostran os principais logros en xestión pública acadados por unha Administración autonómica (Galicia) e a Administración central desde 1980, ponse de relevo como, malia o seu intento de evitar reproducir as pautas marcadas pola Administración central, moitas administracións autonómicas se inspiraron nela para levar á práctica programas de xestión pública.

Con todo, esa Administración non foi o único referente tomado polas rexións á hora de poñeren en marcha as súas particulares políticas de xestión pública e, en particular, os seus respectivos programas de modernización. Ademais da influencia que unhas rexións exerceron sobre outras, o peso das experiencias estranxeiras non é nada desprezable na conformación do modelo de xestión seguido polas administracións autonómicas.

A través da incorporación de técnicos visiblemente influídos polas administracións da contorna (europeas, fundamentalmente) e do establecemento de acordos con escolas de Administración Pública doutros países³, as rexións rivalizaron coa súa Administración matriz na introdución de técnicas de xestión innovadoras, e amosaron un elevado grao de absorción de prácticas ata o punto de homologaren unha boa parte da súa tecnoloxía á existente na contorna.

Período	Administración central	Administración autonómica de Galicia
1980-1985	<p>Impulso das administracións autonómicas e procesos de transferencia de recursos e competencias (1982-1986)</p> <p>Lei de medidas para a reforma da función pública (1984)</p>	<p>Creación / organización das institucións de autogoberno</p> <p>Debate sobre as bases (modelos) de articulación estrutural</p> <p>Impulso do proceso de transferencia de competencias</p> <p>Regulación provisional do persoal ao servizo da Comunidade Autónoma</p>
1986-1990	<p>Creación do Instituto Nacional de Administración Pública (1986-1989)</p> <p>Plan de Modernización da Administración Xeral do Estado / Programa de Formación de Corpos Directivos (1989-1993)</p>	<p>Consolidación de fórmulas de deseño organizativo</p> <p>Establecemento da Administración periférica da Comunidade Autónoma (1987)</p> <p>Normativa de función pública (1988)</p> <p>Creación da escola autonómica de Administración Pública (Escola Galega de Administración Pública) (1988-1990)</p>
1991-2004	<p>Observatorio de Calidade do Servizo Público</p> <p>Regulación dos Servizos de Atención ao Cidadán (1993-1996)</p> <p>Programa de Portelo Único / Programa de Simplificación de Procesos de Xestión</p> <p>Lei de organización e funcionamento da Administración Xeral do Estado (LOFAGE) (1996-2000)</p> <p>Libro Branco da Modernización da Administración Central (1999)</p> <p>Programa de Administración Electrónica (2000-2004)</p>	<p>Ampliación do sector público</p> <p>Estandarización dos recursos humanos / Introducción de técnicas de xestión</p> <p>Modernización de técnicas de xestión de procedementos</p> <p>Programa de modernización da Administración Autonómica (1990-1999) (normativización da xestión dos empregados públicos; programa de atención ao cidadán; simplificación normativa; programas de formación do funcionariado; avaliación do rendemento; actualización tecnolóxica)</p>
2005-2007	<p>Programa de e-Administration (Plan Conecta) (2005-2006)</p> <p>Plan Concilia (2005-)</p> <p>Axencia de Avaliación de Políticas Públicas (2005)</p> <p>Estatuto Básico do Empregado Público (2005-2007)</p> <p>Programa de Axencias Públicas Estatais (2004-2007)</p>	<p>Creación da Dirección Xeral de Avaliación de Políticas Públicas (2005)</p> <p>Redeseño da política formativa (2005-)</p>

Táboa 2: Feitos clave das políticas de xestión pública na Administración central e nas administracións autonómicas (Galicia). Fonte: elaboración propia.

En certa maneira, trátase dun comportamento explicable polo feito de que a defensa da capacidade de autogoberno daquelas rexións que se beneficiaron dun proceso de transferencia de poder amparouse, entre outros elementos, na crenza nunha autosuficiencia que substitúe a subordinación ao Goberno central por unha interrelación libre e, polo tanto, unha completa capacidade de transacción con outros actores foráneos.

Neste sentido, a concepción da globalización desde a perspectiva da interdependencia e da ruptura de fronteiras, da gobernanza, da construción de identidades e de comunidades que superan os límites xurisdicionais dun Estado (Scholte, 1997: 430) é compatible co ideario que sostén as reivindicacións autonomistas actuais.

O derrubamento das barreiras impostas ás transaccións, que acompañou o proceso de adhesión de diversos Estados a entidades supranacionais e que favoreceu unha homoxeneización económica, de goberno e de valores culturais (pensar globalmente e actuar localmente), significado por algúns autores como un dos expoñentes máis claros dos procesos de globalización (Wilson, 1994; Farazmand, 1999: 511), favoreceu o desenvolvemento das rexións e abriu novas oportunidades para a internacionalización da xestión pública: do local ao supranacional e viceversa (Aucoin, 1990: 134; Dunleavy, 1994: 37).

Desde a perspectiva da ruptura da subordinación ás administracións centrais e a alternativa busca de recursos —neste caso tecnolóxicos— noutras organizacións transnacionais, que, pola mesma importación, proporciona maior lexitimidade nun determinado hábitat organizativo, é máis doado comprender a efusividade con que numerosas administracións autonómicas asumen as recomendacións de organismos como a OCDE, a Unión Europea, o Banco Mundial ou as Nacións Unidas.

O expresado pode perfectamente ilustrar desde unha perspectiva neoinstitucionalista a maneira en que operan os mecanismos de isomorfismo mimético e normativo: desde o punto de vista do primeiro, a través da asunción por parte das administracións autonómicas, con independencia da súa eficacia, de prácticas de xestión compartidas pola maior parte de actores que compoñen un determinado campo interorganizativo; e desde o punto de vista do segundo, a través do labor de normalización realizado por un persoal técnico formado en valores e técnicas exóticas.

Non obstante, aínda queda por lle engadir un plano á descrición da influencia da globalización na práctica administrativa das rexións e que tivo un impacto notable particularmente na definición das súas políticas formativas, en termos de produtividade e competitividade.

Para superar os desafíos da globalización precísase do desenvolvemento de capacidades nas áreas de organización, xestión, gobernanza e administración pública en todo o mundo, mais sen uns recursos humanos ben formados e xestionados os administradores públicos non poden vencer os retos da era da globalización (Farizmand, 2004: 3).

En particular, a converxencia dos procesos de traballo xurdidos como resultado da difusión global das tecnoloxías da información e da comunicación (TIC) esixiu o deseño de novos estándares de competencias profesionais (UNDESA, 2005: iv). Isto non só supuxo a homologación das competencias dos empregados orientadas ao uso inmediato das novas ferramentas, senón tamén a reinterpretación de cada procedemento e, por riba de todo, da maneira de concibir a xestión —por exemplo, a elaboración de políticas públicas (Margetts, 2003: 368)— á luz do potencial das novas tecnoloxías.

Esta perspectiva, recoñecida de xeito precoz por un sector anovador da economía (computación; telecomunicacións; consultoría) como un suculento segmento de mercado, non foi

atendida adecuadamente —coa visión certa da gama de posibilidades que as TIC poderían proporcionar, alén da súa concepción como simple receptáculo de recursos físicos— durante a década dos oitenta e dos noventa polas escolas autonómicas de Administración Pública; o emprego apropiado das TIC non foi interpretado como un factor clave de xestión, como un requisito para manter relacións coa contorna organizativa, o que ocasionou unha dramática perda dun tempo empregado, en cambio, na mellora das competencias necesarias para usar as novas ferramentas coma calquera outro recurso típico do posto de traballo.

Sen dúbida, desde o punto de vista das transaccións interorganizativas, as escolas de Administración Pública aínda deben afrontar un longo percorrido para promoveren as tecnoloxías ligadas á sociedade do coñecemento, o que ademais esixe pola parte do empregado público un mellor coñecemento da contorna global na que interactúan as administracións (Rosenbaum, 2001; UNDP, 2002: 68; Roehling et al., 2005: 213).

A exploración das novas posibilidades que abren as TIC, ademais de seren obxecto de atención nos programas formativos, deben ser contempladas polas escolas de formación de empregados públicos desde o punto de vista da produción de coñecemento intraorganizativo.

Por sorte, algunhas escolas autonómicas, como agora se vai mostrar, tomaron en serio esta dobre faceta da concepción da globalización: primeiro, considerando as oportunidades que proporcionan as tendencias e prácticas globais de xestión pública en termos de competitividade e de lexitimidade; e, segundo, construíndo estándares de competencias para os seus empregados de acordo cos requisitos globais do uso das novas tecnoloxías.

4. A FORMACIÓN COMO PRIORIDADE DA POLÍTICA AUTONÓMICA DE RECURSOS HUMANOS: O CASO DE GALICIA

Desde a súa fundación, as administracións autonómicas españolas seguiron unhas bases comúns para a xestión do emprego público que se fundamentan nunhas medidas aprobadas pola Administración central en 1984 (Lei 30/1984, de medidas para a reforma da función pública), renovadas parcialmente en abril do 2007 (Lei do estatuto básico do empregado público). Estes principios, que facilitaron as relacións entre as distintas administracións en termos de selección de persoal, mobilidade, compensación, formación ou dereito de representación, non impediron que cada Goberno autonómico deseñe o seu propio modelo de recursos humanos.

Desde principios dos noventa, logo de superar un período inicial caracterizado por unha función de recursos humanos centrada en resolver os problemas de relacións laborais que creaba a incorporación de persoal transferido desde a Administración central, a xestión de recursos humanos volveuse máis sensible aos problemas de xestión, impulsada polo auxe dos programas de modernización. Estes programas favoreceron o desenvolvemento das políticas rexionais de recursos humanos ao impulsaren procesos de estabilización do persoal, plans de carreira, sistemas de compensación, técnicas de avaliación do desempeño ou políticas de formación.

A formación foi unha das parcelas máis importantes do desenvolvemento dos recursos humanos a escala autonómica a través da acción levada a cabo polas escolas autonómicas de Administración Pública, creadas, na maioría dos casos, entre 1990 e 1995.

En particular, a Escola Galega de Administración Pública, fundada a finais de 1989, actuou en catro frentes: a promoción dun estilo administrativo no que se tratou de revalorizar a ética pública e a preocupación pola satisfacción do cidadán; a introdución de actividades orienta-

das a adaptar o persoal a novas técnicas de xestión; o desenvolvemento das competencias directivas e, especialmente durante os últimos anos, o estudo das administracións públicas e a innovación de novos instrumentos de xestión.

É a partir dese contexto, tras unha experiencia de quince anos formando os empregados públicos da Administración autonómica, cando esta escola decide repensar o sentido da política formativa que estaba contribuíndo a poñer en práctica e sitúa entre as súas prioridades, como un primeiro elo no redeseño desa política, o desenvolvemento dun proxecto de detección de necesidades formativas.

Para a escola, a formación é un dos eidos claves da xestión de recursos humanos, que ten como función principal, mediante o perfeccionamento das súas competencias (coñecementos, habilidades e actitudes), a de alcanzar o desempeño máis correcto dos empregados públicos, tanto no presente coma no futuro. En consonancia, é necesario descubrir onde se require formación, que contido debería ter e a que empregados se debería capacitar con novos coñecementos, habilidades e actitudes.

Diversas circunstancias suxiren realizar unha detección de necesidades formativas:

- Diseñar un modelo formativo que non só atenda a dimensión de oferta (a política formativa deseñada en resposta aos obxectivos da organización), senón que manteña un equilibrio coa demanda (a política formativa axustada ás deficiencias e lagoas manifestadas polos empregados públicos).
- Racionalizar os custos que comporta a formación, evitando malgastar recursos humanos, económicos e materiais.
- Perfeccionar a xestión pública e mellorar a imaxe das administracións (en termos de calidade percibida polos cidadáns).
- Establecer novas canles de relación coa cidadanía que acompañan os novos contornos telemáticos.
- Facilitarlle á organización unha ferramenta para a análise, diagnose e mellora permanente dos procesos de formación levados á práctica nas administracións.
- Ofrecer información para redefinir plans de formación a calquera nivel organizativo, así como en unidades de traballo e postos homoxéneos.
- Sentar as bases dun modelo de xestión baseado en competencias que contribúa a satisfacer as necesidades de desenvolvemento persoal no marco dun proxecto integral de xestión de recursos humanos.

5. DESEÑO DA INVESTIGACIÓN

A presentación do deseño da investigación dividiuse en cinco partes. Na primeira delas descríbense os obxectivos da investigación. Na segunda defínense os conceptos principais, centrándonos sobre todo nas ideas de *formación* e *necesidades*, para obtermos unha definición da expresión *necesidades de formación*. A terceira parte trata as unidades de análise. Na cuarta preséntase a selección dos indicadores e os seus potenciais defectos de validez e fiabilidade. A quinta e última parte describe as técnicas de recollida de datos.

a) Obxectivos da investigación

Os obxectivos da investigación son dous: primeiro, a detección das necesidades de formación, e segundo, a avaliación das actitudes dos empregados cara a formación e das súas preferencias por clases de actividades formativas.

Está consolidada a distinción entre *detección (diagnose) de necesidades de formación e análise de necesidades de formación* (Kauffman et al., citado en Holton III et al., 2000; Habib 1970). A primeira trata de identificar as brechas entre os resultados desexados e os reais, de ordenar xerarquicamente as brechas, de darlles prioridade ás brechas que cómpre reparar, de identificar os individuos necesitados de formación e de determinar que formación se necesita; a segunda analiza as causas das brechas. O obxectivo do proxecto céntrase na detección de necesidades.

O enfoque empregado para a detección aquí adoptado é o denominado *modelo da brecha [gap model]*⁴. Os seus fins son dous: por unha banda, identificar as brechas entre o que debería ser (un estado de cousas ideal), en termos de obxectivos e resultados organizativos definidos, e o *que é* (o estado real das cousas); pola outra, priorizar as accións adecuadas para reparar esas brechas (Holton III et al., 2000; Durra 1991)⁵.

Unha revisión bibliográfica dunha mostra de traballos de contido conceptual, teórico e mesmo «didáctico» revelou unha serie de obstáculos. Non só se carece de base teórica, malia a profusión de estudos de caso, senón que ademais, tanto os investigadores académicos coma os profesionais da detección prestáronlle pouca atención á formación no ámbito público. A bibliografía nesta área consiste en guías, principios e ferramentas dispersas e inadecuadas para levarmos a cabo unha detección de necesidades de formación a grande escala nunha organización dotada de características especiais, como unha administración pública. Non obstante, na seguinte subsección, comezando coa necesaria clarificación conceptual, descríbese como se adaptou aos nosos obxectivos este conxunto de recursos heteroxéneos.

No caso de que se detecten necesidades de formación, cómpre poñer en práctica medios para satisfacelas. Para iso, cremos que é mellor prestarlle atención á demanda de formación que confeccionar un menú de accións formativas exclusivamente orientado pola oferta. Polo tanto, centrarémonos nas preferencias dos empregados por tipos de actividades formativas e en dúas actitudes dos empregados cara a formación: a motivación para participaren nela e a satisfacción coa formación recibida no pasado. O coñecemento das actitudes dos empregados vai axudar a Administración autonómica a axustar mellor o menú de accións de formación requiridas pola organización á clase de formación que máis motive e satisfaga os empregados e sexa preferida por eles. Pola súa vez, probablemente tal axuste logre o fin de mellorar o rendemento organizativo mediante o aumento da competencia dos empregados.

As preguntas ás cales deron lugar estas ideas proporcionan a base do proxecto de investigación:

1. Cal é o estándar de coñecementos, habilidades e actitudes esixidos
 - a) pola Administración autonómica de Galicia?
 - b) polos postos que forman a estrutura organizativa?
 - c) polos individuos que traballan para a Administración autonómica?
2. Cal é o nivel real de coñecementos, habilidades e actitudes que se posúen en cada un deses tres niveis?
3. Ao comparar o estándar cos niveis reais de coñecementos, habilidades e actitudes, cales son as necesidades de formación da Administración autonómica?
4. Cal é o grao de motivación dos empregados públicos galegos para seren formados?
5. Que motiva os empregados públicos galegos a se formaren?
6. Que tipos de actividades de formación prefiren os empregados públicos galegos?

7. Cal é o grao de satisfacción dos empregados públicos galegos coa formación recibida no pasado?

8. Que razóns dan os empregados públicos galegos do seu grao de satisfacción?

b) Conceptos

Renunciamos a calquera pretensión de orixinalidade, aceptando a noción de formación como *proceso planeado e continuo*. De xeito máis específico, definimos a formación como *un conxunto de actividades que ten como función principal a de aumentar o rendemento presente e futuro dos empregados, incrementando as súas competencias por medio da modificación e do reforzamento dos seus coñecementos, habilidades e actitudes*.

Esta definición inclúe como características definitorias da formación a súa función e os medios a través dos cales esta se ten que cumprir. A función débese especificar a fin de restringir contextualmente o significado da formación, excluindo de entre os seus referentes as accións que incrementan os coñecementos ou as habilidades, por exemplo, sen un fin ulterior, con fins por completo egotistas ou por calquera outro motivo puramente individual. O medio para lograr o resultado desexado é o incremento da competencia dos empregados, un concepto multidimensional composto por coñecementos, habilidades e actitudes.

Co fin de eludir as trampas que asexan nunha incursión epistemolóxica ou psicolóxica, definimos de modo estipulativo o coñecemento como coñecemento proposicional ou, noutras palabras, como un conxunto de proposicións (1) que concirnen a unha ou máis entidades, (2) suxeitas a avaliación en termos de verdade / falsidade e (3) estruturadas por relacións lóxicas. Os obxectos das proposicións nos cales reside o interese son principalmente feitos (*know what*), e relacións causais (*know why*). Por habilidades enténdese secuencias de accións que usan un conxunto de ferramentas (no sentido máis amplo da palabra) para realizaren unha tarefa dirixida ao logro dun fin predefinido (*know when* e *know how*). Pódense avaliar as habilidades desde o punto de vista de polo menos catro atributos: eficiencia, eficacia, efectividade e oportunidade. As actitudes son orientacións a certos obxectos. No noso contexto, entre elas é crucial a motivación, que é unha disposición individual a realizar ou a evitar certa acción. Neste proxecto non nos imos ocupar da motivación como orientación do empregado respecto das súas tarefas ou funcións, de modo que en diante non a imos mencionar.

A un alto nivel de abstracción, necesidade é sinónimo de falta, carencia, escaseza ou ausencia. A necesidade é un concepto relacional; implica unha relación entre dous estados de cousas: un estado de carencia ou de ausencia e un estado que se pode denominar, a un nivel de abstracción igualmente alto, como plenitude ou completitude, e que se pode considerar un estándar. Así, dependendo de se se enfatiza a actividade de formación ou ben o coñecemento, as habilidades e as actitudes, as necesidades de formación pódense definir como carencia ou ausencia de accións de formación ou como carencia ou ausencia de coñecementos, habilidades e actitudes. Dados os obxectivos deste proxecto, aquí vaise optar por entender como necesidades de formación, máis precisamente, a diferenza entre o nivel de coñecementos, habilidades e actitudes posuídos por unha persoa ou un grupo e o nivel que se fixou como obxectivo⁶.

Tocante á motivación⁷ para se formar, pódense identificar dúas dimensións do concepto. A primeira pódese cualificar de xenética e cífrase na pregunta «*por que formarse?*»; a segunda pódese cualificar de teleolóxica e cífrase na pregunta «*para que formarse?*».

A satisfacción é unha orientación aos resultados de ter participado en actividades de formación, derivada da comparación por parte do suxeito que a experimenta en maior ou menor grao entre tales resultados e as expectativas que preceden á participación.

c) Unidades de análise

Adoptouse un enfoque (estratexia, en palabras dalgúns) que recibiu denominacións varias: arriba-abaixo, multinivel (Holton III et al.), aplicación de sistemas abertos (McLelland 1993a)... Eludindo diferenzas terminolóxicas sutís entre os investigadores⁸, este enfoque dividiu as unidades de análise en tres niveis: organizacional, de posto e individual, tal e como propuxeron McGehee e Thayer. En cada nivel analízanse propiedades diferentes, que, pola súa vez, esixen indicadores diferentes, diferentes operativizacións e diferentes técnicas de recollida de datos. Así pois, temos tres unidades de análise: a Administración autonómica (Xunta de Galicia), o posto de traballo e o empregado.

d) Indicadores

Propuxéronse e usáronse conxuntos heteroxéneos de indicadores para a detección das necesidades de formación⁹. Dadas as condicións das unidades obxecto da nosa investigación, seleccionamos un conxunto específico de indicadores, cunhas vantaxes e desvantaxes que se comentan nos seguintes parágrafos.

Necesidades individuais

Consideramos que os indicadores máis útiles á nosa disposición son a auto-diagnose e a diagnose por terceiros, isto é, polos pares, os superiores e os subordinados. Vexamos tan exhaustiva e especificamente como sexa posible cales son os seus riscos de validez aparente, de validez de contido e de fiabilidade.

Tanto a auto-diagnose como a diagnose por terceiros baséanse na comparación entre o estado ideal (o estándar) e o estado real do suxeito. A Administración autonómica de Galicia carece dun estándar de coñecementos e habilidades definidos organizativamente que sirva como punto de referencia comparativo. Xa que logo, tan só é posible identificar o estándar e medir o estado real das cousas baseándose nas percepcións dun e doutro declaradas polos propios empregados. Morano (1973), sequera con cautela, afirma que a validez aparente da auto-diagnose é maior que a da diagnose por terceiros, segundo a evidencia que achega el mesmo. Porén, cómpre ser moi prudentes. Na medida en que as necesidades de formación son *necesidades sentidas*, córrese o risco de descubrir non tanto necesidades de formación canto *desexos*, *preferencias* ou *intereses*. Ademais, a validez aparente pode ser erosionada indirectamente pola baixa fiabilidade debida a variables ben singulares do obxecto estudado, como as actitudes individuais cara á formación, ben propias en xeral da investigación social, tales coma o nesgo de desexabilidade social. Finalmente, cabe dudar de que mesmo os instrumentos mellor deseñados e postos en práctica garantan a validez de contido da auto-diagnose: os individuos probablemente fagan caso omiso ou esquezan algúns compoñentes básicos tanto dos coñecementos coma das actitudes, non só cando definen o estándar, senón tamén cando avalían as súas propias necesidades, determinadas por ese estándar.

A diagnose por terceiros, tanto en xeral como en cada unha das modalidades específicas mencionadas, presenta as súas propias limitacións. Comezando pola diagnose polos superiores, tal e como se infire das palabras de Morano, é un indicador válido das necesidades de

formación desde o punto de vista da estratexia e dos obxectivos organizativos. Como tal, probablemente garanta unha alta validez de contido. Con todo, é probable que a validez aparente da diagnose polos superiores (e, de xeito análogo, polos subordinados) sexa baixa, a menos que se basee nun control regular do desempeño dos empregados. Tamén hai razóns para dudar da validez tanto aparente como de contido da diagnose polos subordinados. A validez de contido resulta erosionada polo alto risco de que os subordinados detecten carencias de coñecementos e habilidades nos seus superiores desde o punto de vista ao que os constringen as súas propias funcións específicas. Ademais, é probable que os subordinados expresen en realidade preferencias por certos trazos da personalidade en lugar de indicaren coñecementos e habilidades autenticamente necesitados. Finalmente, tanto a validez de contido como a validez aparente probablemente sexan menores cando se xulgan o coñecemento e as habilidades dun só superior ou subordinado, debido ao funcionamento de nesgos tales coma o *efecto halo*, o *efecto horn*, o *efecto de tendencia central*, ou o *efecto de polarización positiva ou negativa*.

Motivación, satisfacción e preferencias dos empregados

Difícilmente pode discutirse a adecuación do autodiagnóstico como indicador, por moi nesgado que poida ser. A natureza mesma da motivación e da satisfacción suxire cales poderían ser algúns dos nesgos operantes. As declaracións sobre as motivacións están expostas a distorsión polo nesgo de desexabilidade social, especialmente porque a participación en actividades formativas adoita explicarse atribuíndolle a condición de medio de promoción egoísta: non importa o útil ou adecuada que sexa a acción formativa en que se participa, mentres sume unha alta puntuación no currículo do empregado. Así, é moi probable que os empregados sobreestimen o seu grao de motivación e distorsionen as súas auténticas motivacións para se formaren. En canto á satisfacción, o grao en que os empregados están dispostos a manifestar as súas auténticas percepcións depende da credibilidade das garantías de confidencialidade e de anonimato, por temor ás consecuencias non desexadas que se puideren seguir do coñecemento da identidade do declarante. Os riscos implícitos para a fiabilidade minan tamén a validez de constructo.

Necesidades organizacionais

Non habendo fontes organizativas, neste nivel é forzoso tanto identificar o estándar como medir as necesidades co diagnóstico por parte dos individuos. No entanto, as esixencias de selección dos individuos son estritas: os individuos deben ser elixidos de tal modo que se garanta unha alta probabilidade de que posúan a información requirida, tanto sobre os estándares como sobre os estados reais de coñecementos, habilidades e actitudes. Os empregados que se consideran susceptibles de selección atópanse entre aqueles cunhas funcións organizativas que lles proporcionan un alto nivel de coñecemento do deseño organizativo, das políticas de xerencia pública, as políticas de recursos humanos, as funcións da organización, as clases de postos requiridos para desempeñalas e as competencias adecuadas a cada clase de posto. Á parte de estar exposto á influencia dos factores que minan en xeral a validez das percepcións humanas como indicadores de fenómenos «obxectivos», o uso deste indicador neste caso particular poderíase considerar unha petición de principio. Presupoñer que algúns empregados dispoñen dun alto nivel de «coñecemento organizativo» parece un punto de partida en verdade feble, dado que en parte é iso precisamente o que tratamos de chegar a

saber. Xa que logo, mesmo a validez aparente é sumamente discutible, e só unha definición coidadosa e loxicamente xustificada dos criterios de selección pode brindar protección contra a completa distorsión dos estándares e dos estados actuais de habilidades e coñecementos organizativos.

Necesidades do posto

De novo a falta de fontes organizativas obriga a buscar tanto os estándares coma os estados reais mediante o diagnóstico por parte dos individuos. Buscáronse as respostas dos empregados que traballen en calquera nivel xerárquico da organización a fin de construír unha descrición de tipos de postos, eludindo a ardua tarefa de ter en conta cada posto individualmente, así como a máis ardua aínda dunha especificación de postos. Feito isto, foi posible definir un estándar de coñecementos e habilidades, así como medidas do estado real a partir das respostas individuais.

e) Recollida de datos

Transcende os nosos obxectivos tratar sobre a plétora de técnicas de recollida de datos propostas e usadas con diversos graos de éxito polos profesionais. Co fin de reforzar tanto a fiabilidade como a validez, optouse por unha forma de triangulación, seguindo o consello usual de combinar entrevistas, grupos de discusión e unha enquisa¹⁰.

Nivel organizativo

Realizáronse dez entrevistas semiestruturadas. Os entrevistados foron seleccionados de acordo cos seguintes criterios: catro deles seleccionáronse de entre aqueles que traballan na actualidade como inspectores (ou, non sendo posible isto, como subinspectores), e outros catro extraéronse de entre antigos inspectores trasladados a outros postos. En canto que estes foron seleccionados en virtude do seu coñecemento técnico e en profundidade de todas as propiedades organizativas que nos interesan¹¹, tamén se solicitou un punto de vista político sobre os obxectivos da organización entrevistando a dous secretarios xerais, cada un dun departamento distinto.

Débense admitir as ameazas á validez. Primeiro, o profundo coñecemento das propiedades organizativas podería non ser abondo para compensar unha única experiencia de traballo común aos entrevistados; deste xeito, cabe esperar a obtención dun punto de vista moi homoxéneo. En segundo lugar, tendo en conta as funcións desempeñadas quer no pasado, quer actualmente, polos entrevistados, este punto de vista podería ser excesivamente crítico do estado actual das habilidades e os coñecementos organizativos, ou en exceso idealista respecto ao estándar.

Finalmente, someteuse a unha serie de expertos a varias sesións de traballo nas cales se lles pediu realizaren unha serie de tarefas estruturadas que esixen unha reflexión coidadosa, a fin de adquirir unha información complementaria e posiblemente diferente.

Nivel de posto

Reuníronse seis grupos de discusión formados cada un deles por oito participantes, un número o bastante grande como para obter información relevante e o bastante pequeno como para evitar o perigo de saturación. O criterio de inclusión dos participantes foi o de segmentación, que supón a máxima homoxeneidade interna e a máxima heteroxeneidade exter-

na. Ademais, malia que a combinación de niveis xerárquicos podería proporcionar unha información menos unilateral e revelar expectativas diferenciadas, tamén podería comprometer a libre expresión dos auténticos puntos de vista dos empregados en presenza de potenciais superiores no futuro. Tendo isto en conta, cada grupo compúxose de individuos que ocupan os mesmos postos e que se atopan, polo tanto, no mesmo nivel xerárquico.

Nivel individual

O autodiagnóstico e o diagnóstico por terceiros obtivéronse mediante unha enquisa persoal ou administrada polo entrevistador. A pesar das desvantaxes admitidas dos cuestionarios estandarizados¹², desde o punto de vista da validez e da fiabilidade, confeccionamos un novo instrumento axeitado ás características propias dunha Administración pública autonómica (descentralizada). Baseándonos nos resultados fornecidos polas técnicas cualitativas referidas, os cuestionarios conteñen varios conxuntos de ítems con formato de preguntas pechadas. Estas miden ata que punto se necesita polo posto de traballo ocupado certa esfera de coñecemento ou habilidade (unha escala ordinal con catro graos, desde *moito a nada*); ata que punto necesita o empregado ese coñecemento ou habilidade (unha escala de razón discreta entre 0 e 10); a motivación para formarse (unha escala de razón discreta entre 0 e 10); a satisfacción coa formación recibida no pasado (unha escala de razón discreta entre 0 e 10) e tamén indagan sobre as preferencias por clases de accións formativas (escalas nominais). Incluíuse unha pregunta aberta *residual* co propósito de atopar coñecementos ou habilidades relevantes e posiblemente omitidos polos investigadores¹³. Tamén se incluíu un conxunto de variables de control¹⁴ e un conxunto de variables sociodemográficas. Esperamos que este modo de recollida de datos incremente a probabilidade dun alto grao de validez debido á presenza do entrevistador, a pesar de que o risco de desexabilidade social poida ser notable. A colaboración da propia Administración autonómica garantiu unhas elevadas taxas de resposta total e de ítem.

O cuestionario foille administrado a unha mostra estratificada. Optouse pola afixación non proporcional, co fin de reducir os custos, de tal maneira que se sobrerepresentou aos empregados da capital autonómica. Da aplicación de tres criterios de estratificación (dous dicotómicos —rol organizativo do individuo e nivel profesional— e outro tricotómico —localidade do centro onde se ocupa un posto de traballo—) resultaron doce estratos. O universo foi a poboación de empregados públicos galegos entre novembro e decembro do 2006. De entre eles excluíuse aos que traballan para o sector público e para os servizos de educación e sanidade, así como, para reducir custos, aos que traballaban en localidades cunha poboación que non superase os 20 000 habitantes. O marco mostral construíse con fontes oficiais e proporciona un total de 14 608 individuos. Seleccionouse unha mostra de 785 empregados, de entre os cales responderon ao cuestionario 754.

6. CONCLUSIÓNS

Neste artigo móstrase como, nunha Administración que aspira a ampliar o alcance dos seus poderes no seo dun proceso de descentralización, se tenta redeseñar a política de formación para axustar as competencias dos empregados ás esixencias derivadas das tendencias globais principais na xerencia pública e nas novas tecnoloxías.

A Administración autonómica de Galicia puxo en marcha un proxecto para detectar as necesidades formativas dos seus empregados. Este artigo describiu os métodos e as técnicas usadas para executar o proxecto considerando os seus potenciais defectos e vantaxes.

Executando estes métodos, tanto os coñecementos dos investigadores sobre as tendencias globais e as políticas de recursos humanos como os puntos de vista expresados polos empregados da organización, a través das técnicas empregadas, sobre as necesidades organizativas, as necesidades do posto e as necesidades individuais, converxen na construción dun estándar de coñecementos e habilidades nos cales basear unha nova política de formación.

Notas

- 1 O presente traballo baséase no proxecto de investigación «Necesidades Formativas do Persoal da Administración da Xunta de Galicia» (2006-07), elaborado polo Equipo de Investigación Universidade de Santiago de Compostela-Universidade de Vigo para o estudo das Administracións Públicas (Ramón Bouzas; Oscar Briones; Alfredo Couselo; Xose Mahou), coordinado polos profesores Celestino García Arias (USC) e Enrique Varela Álvarez (UVigo), coa colaboración e supervisión da Unidade de Investigación (Carmen Voces, Pilar Luaces e Miguel Cainzos) da Escola Galega de Administración Pública.
- 2 Cómpre lembrar que en España o Goberno central ten a competencia sobre a lexislación básica dos funcionarios en aspectos tales como o desenvolvemento do estatuto dos funcionarios, o acceso á Función Pública, o exercicio do dereito á sindicación, o sistema de incompatibilidades e as garantías para a imparcialidade no exercicio das súas funcións. Estas prerrogativas que se reserva o Goberno central fixan unhas bases comúns en materia de recursos humanos a partir das cales cada administración autonómica constrúe o seu propio modelo de xestión do emprego público.
- 3 Estes acordos impulsaron o intercambio de experiencias en diferentes áreas da xestión de recursos humanos (formación; compensación; avaliación do desempeño) a través de reunións nas que participaron directivos (elites de designación política) e persoal técnico.
- 4 É o modelo ao que se adhíren implicitamente Agnania (1996), Durra (1991), Patton e Pratt (2002) e Swierczek e Carmichael (1985).
- 5 Holton III et al. (2000) comentan as supostas vantaxes e desvantaxes do modelo da brecha.
- 6 Nesta mesma liña, Venna (1977) describe as propiedades conceptuais da expresión «necesidades de formación».
- 7 Comentarios a versións anteriores deste deseño suxiren que se advirta ao lector da diferenza entre a motivación para realizar as tarefas encomendadas ou as propias funcións, que é un elemento do conxunto de competencias que se pode desexar reforzar e ao cal nos referiamos parágrafos atrás, e a motivación para se formar, é dicir, como actitude cara as actividades formativas, que é o que nos ocupa agora.
- 8 Entre outros, Agnania (1996), Brown (2002), Durra (1991), Holton III et al. (2000), Leat e Lowell (1997), McLelland (1993), O'Driscoll e Taylor (1992), Patton e Pratt (2002), e Scott e Deadrick (1982).
- 9 Véxase, entre outros, Ferdinand (1988), Ford e Noe (1987), Holton III et al. (2000), Lawrie e Boringer (1971), Moore e Dutton (1978), Moore (1979) e Morano (1973). Ás veces mestúranse baixo o mesmo termo entidades heteróclitas, como indicadores, fontes de datos ou técnicas de recollida de datos.
- 10 Véxase, tanto para as técnicas en xeral como para o consello, Brown (2002), Ferdinand (1987), Georgenson e Del Gazio (1984), Grau-Gumbau et al. (2002), Holton III et al. (2000), Kirkpatrick (1977), Lawrence e Boringer (1971), McLelland (1993a), McLelland (1993b), Moore e Dutton (1988), Patton e Pratt (2002), Scott e Deadrick (1992) e Verheyen e Olivas (s. d.)
- 11 Como se pode inferir do Decreto 255/2003, do 8 de setembro, artigo 12.
- 12 Unha afirmación xeral encóntrase en McLelland (1994a); Ford e Noe (1987) mostran evidencias concernintes ao grao en que o auto-diagnóstico exhibe validez de criterio (tanto concorrente coma predictiva) e validez converxente.
- 13 Realizouse un test previo con 58 empregados. A análise e unha reunión cos entrevistadores suxeriron unha serie de cambios (tales coma os relativos ao tipo e ao rango das escalas), a exclusión dalgúns ítems, a inclusión doutros e a oportunidade dunha pregunta aberta.
- 14 Véxase Ford e Noe (1987), Tucker (s.d.) e Burke (1996), acerca de evidencias contraditorias sobre os efectos que parecen ter algunhas variables.

BIBLIOGRAFÍA

- AUCOIN, P. 1990. «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums», *Governance* 3(2) (15-137).
- BOUZAS, R. 1999. *Análisis Organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma. Xunta de Galicia: 1982-1997*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela. On CD-ROM.
- 2002. *Organisation and Institutionalisation of the Spanish Regional Administration*. II Galicia-Scotland-Wales Conference. ECPR Standing Group on Regionalism. Santiago de Compostela, 6-7 de setembro do 2002.
- CONSELLO GALEGO DE RELACIÓNS LABORAIS. 2005. *2004 Informe sobre a Situación Sociolaboral da Comunidade Autónoma Galega*. Santiago de Compostela: Consello Galego de Relacións Laborais.
- DUNLEAVY, P. 1994. «The globalization of public services production: can government be 'best in world'». *Public Policy and Administration*, Vol. 9 (2).
- FARAZMAND, A. 1999. «Globalization and public administration», *Public Administration Review*. Vol. 59 (6).
- 2004. «Innovation in strategic human resource management: building capacity in the age of globalization», *Public Organization Review: A Global Journal*. Vol. 4.
- MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) 2006. *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* (xullo 2006).
- MARGETTS, H. 2003. «Electronic government: A revolution in Public Administration?», en G. Peters e J. Pierre (Eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- ROEHLING, M. V. et. ál. 2005. «The future of HR management: research needs and directions», *Human Resource Management*, Vol. 44 (2).
- ROSENBAUM, A. 2001. «Preparing public administrators to function in a rapidly changing world», en *African Institutes of Public Administration: New Challenges, New Role, New Perspectives*. Nova York: Nacións Unidas - African Training Research Centre in Administration for Development.
- SCHOLTE, J. A. 1997. «Global capitalism and the State», *International Affairs*, 73 (3).
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). 2002. *Capacity for Development*. S. Fukuda-Parr, K. Lopes e K. Malik (Eds.). Nova York: UN Publications.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). 2005. *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*. Nova York: United Nations.
- WILSON, D. 1994. «Bureaucracy in international organizations: building capacity and credibility in a newly interdependent world», en A. Farazmand. *Handbook of Bureaucracy*. Nova York: Marcel Dekker.