

Una propuesta para la detección de necesidades formativas en la era de la globalización: soluciones locales a problemas globales



& Resumen/Abstract: *En un contexto fuertemente condicionado por el impacto de las tecnologías de la información y de la comunicación y por el surgimiento de la llamada sociedad del conocimiento, se avanza una propuesta para la detección de necesidades formativas de los empleados públicos, diseñada y puesta a prueba en una administración autonómica española. La atención a las competencias del funcionariado que exigen las principales tendencias mundiales en gestión pública y la universalidad que caracteriza al planteamiento metodológico constituyen los ejes sobre los que se asienta la contribución.***&**

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

1. INTRODUCCIÓN

Las tendencias teóricas en gestión pública y la expansión transnacional de las herramientas de gestión han hecho mella en las organizaciones públicas en los ámbitos nacionales, regionales y locales. Los procesos de descentralización emprendidos por diversos países europeos a lo largo de las tres últimas décadas dan testimonio de estos procesos, incluso en países tradicionalmente centralizadores como Francia, Reino Unido o Italia.

Desde la transición a la democracia, a finales de los años setenta, España ha llevado a cabo un programa de descentralización de enormes proporciones que ha tenido como principales beneficiarias a las administraciones autonómicas. La Administración central ha cedido protagonismo a estas no solo como principal agente implementador de políticas públicas y provisor de servicios, sino como laboratorio de soluciones innovadoras para la gerencia.

Al mismo tiempo, este periodo ha sido testigo del surgimiento de la sociedad del conocimiento, que ha tenido un impacto revolucionario en la gestión de la información, el diseño de los procesos de trabajo, los mecanismos de toma de decisiones, la cualificación de la mano de obra, las tecnologías de la comunicación y los métodos de evaluación del desempeño, entre otros.

Los retos a los que han dado lugar el refuerzo del nivel administrativo autonómico y la búsqueda de competitividad han situado a los programas formativos de los empleados públicos en el centro de atención de los responsables políticos con competencias en el ámbito de la gestión y administración de recursos humanos.

Como testimonio del intento de desarrollar prácticas gerenciales novedosas concebidas para las administraciones autonómicas y auspiciadas por ellas, sobre la base de la combinación de una amplia gama de técnicas de investigación, este trabajo presenta una propuesta para la detección de necesidades formativas que consideramos especialmente apropiada y generalizable a diversos contextos.

La técnica que se expone en este trabajo ha sido implementada en la Administración de Galicia¹, una de las administraciones autonómicas que a lo largo de los últimos treinta años ha experimentado diversas técnicas de gestión, en la mayor parte de los casos incorporadas a programas de modernización que, indudablemente, se han alineado a las tendencias seguidas por otras administraciones de su entorno y, por ello, han revelado una clara propensión a aceptar prácticas de gestión pública fomentadas a un nivel global.

La exposición se inicia con un comentario sobre la evolución de las administraciones autonómicas y las prioridades de sus políticas de gestión pública. A continuación, se describe la influencia de la globalización en la fijación de una agenda regional de gestión pública y, en particular, en la renovación de los programas formativos. Esto permite contextualizar en los apartados siguientes del trabajo la razón de ser del desarrollo del proyecto de detección de necesidades formativas, sus objetivos y metodología, dentro de la política de formación seguida por el Gobierno de Galicia. Y, finalmente, en el último apartado, se rinden cuentas sobre los resultados alcanzados y se hacen recomendaciones para futuras aplicaciones de esta técnica desde la experiencia acumulada.

2. EVOLUCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS ESPAÑOLAS

Desde mediados de la década de los setenta la Administración central española ha estado sometida a un proceso de descentralización que, por su capacidad de redistribución del

poder, por la magnitud de los recursos comprometidos o por el impacto socioeconómico suscitado, alcanza la categoría de reforma administrativa.

La Administración central, tras haber sido el referente por excelencia en la provisión de servicios generales, comienza el siglo XXI especializándose en la prestación de servicios estratégicos (defensa, economía, relaciones exteriores) para el conjunto del Estado, y acentuando el cumplimiento de la necesaria labor de coordinación que la acción de administraciones situadas a diferentes niveles requiere en la ejecución de determinadas políticas públicas.

La profunda modificación del papel reservado por el Estado a la Administración central ha tenido como principal beneficiario al tejido de administraciones autonómicas, que progresivamente ha asumido el papel que durante siglos ha desempeñado la Administración central como interlocutora de los ciudadanos en la provisión de la mayor parte de servicios. La ejemplificación más clara de esta transferencia de recursos se ilustra en la tabla 1, en la que se muestra la evolución de los efectivos dependientes de los tres niveles administrativos. Prueba de la incesante dotación de personal que han experimentado las autonomías, el caso de Galicia —Administración a la que este trabajo presta una atención especial— resulta elocuente.

Algunos estudios precedentes (Bouzas, 2002) describen la construcción de la organización de las administraciones autonómicas a través de una secuencia, que en el caso de la Administración de Galicia se puede considerar arquetípica.

Año		Administración central	Administraciones autonómicas	Administraciones locales (2)	Administraciones 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

Tabla 1: Recursos humanos en los ámbitos central, autonómico y local. [(1), recursos humanos —funcionarios y otras situaciones contractuales— en ministerios, departamentos autonómicos o entidades locales con funciones administrativas; (2), cantidad total de recursos humanos incluidos fuerzas armadas, sanidad, justicia, educación secundaria y organismos del sector público (entidades de propiedad mayoritariamente pública)]. Fuente: año 1982, Bouzas (1999); años 1990-2006, MAP (2006), Consello Galego de Relacións Laborais (2005).

Durante la primera fase (1980-1985), se aprobaron los Estatutos de Autonomía, se construyó una infraestructura básica y se debatieron y seleccionaron los diferentes modelos de estructura organizativa. Los recursos humanos eran extremadamente precarios a todos los niveles, desde posiciones de gerencia superior a puestos base (operativos).

Durante la segunda fase (1986-1990), tras la estabilización del aparato organizativo, se articularon los órganos territoriales y los recursos humanos se consolidaron merced a una intensa producción normativa que reguló, estandarizó y simplificó las múltiples situaciones contractuales que presentaba originalmente el personal.

Durante la tercera fase (1991-2004), el interés en consolidar la estructura cedió paso a una ampliación del sector público y a la introducción, a través de programas de modernización administrativa (especialmente en Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco), de mejoras tecnológicas centradas en la gestión. Los años finales de esta fase se centraron en la búsqueda de nuevas estrategias para la financiación autonómica y en la revisión de los límites competenciales.

Finalmente, durante la etapa actual, iniciada aproximadamente en el 2005, a la espera de nuevos marcos normativos que reimpulsen el proceso de descentralización, los gobiernos autonómicos han preferido renunciar al diseño de grandes programas de gestión pública y fomentar, en su lugar, actuaciones en áreas específicas, como la de las tecnologías de la información y la comunicación o la de recursos humanos, esta última con elevadas posibilidades de transformación tras la aprobación en abril del 2007 del nuevo Estatuto del Empleado Público².

3. DESARROLLO AUTONÓMICO Y GLOBALIZACIÓN

Como consecuencia del proceso de descentralización, a lo largo de los últimos treinta años las administraciones autonómicas españolas, de modo más o menos formal, han tenido que tomar importantes decisiones relacionadas con sus respectivas políticas de gestión pública. Estas decisiones han afectado al diseño de la estructura organizativa, a las estructuras de producción y a los procedimientos administrativos, al modo de articular el sector público, a la tecnología empleada, a la financiación, y, por supuesto, al modelo de gestión de recursos humanos.

Como se puede constatar en la tabla 2, en la que se muestran los principales logros en gestión pública alcanzados por una Administración autonómica (Galicia) y la Administración central desde 1980, se pone de relieve cómo, a pesar de intentar evitar reproducir las pautas marcadas por la Administración central, muchas administraciones autonómicas se han inspirado en esta para llevar a la práctica programas de gestión pública.

Sin embargo, esa Administración no ha sido el único referente tomado por las regiones a la hora de poner en marcha sus particulares políticas de gestión pública y, en particular, sus respectivos programas de modernización. Además de la influencia que unas regiones han ejercido en otras, el peso de las experiencias extranjeras no es nada desdeñable en la conformación del modelo de gestión seguido por las administraciones autonómicas.

A través de la incorporación de técnicos visiblemente influidos por las administraciones del entorno (europeas, fundamentalmente) y del establecimiento de acuerdos con escuelas de Administración Pública de otros países³, las regiones han rivalizado con su Administración matriz en la introducción de técnicas de gestión innovadoras, y han mostrado un elevado grado de absorción de prácticas hasta el punto de homologar una buena parte de su tecnología a la existente en el entorno.

Periodo	Administración central	Administración autonómica de Galicia
1980-1985	<p>Impulso de las administraciones autonómicas y procesos de transferencia de recursos y competencias (1982-1986)</p> <p>Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (1984)</p>	<p>Creación / organización de las instituciones de autogobierno</p> <p>Debate sobre las bases (modelos) de articulación estructural</p> <p>Impulso del proceso de transferencia de competencias</p> <p>Regulación provisional del personal al servicio de la Comunidad Autónoma.</p>
1986-1990	<p>Creación del Instituto Nacional de Administración Pública (1986-1989)</p> <p>Plan de Modernización de la Administración General del Estado / Programa de Formación de Cuerpos Directivos (1989-1993)</p>	<p>Consolidación de fórmulas de diseño organizativo</p> <p>Establecimiento de la Administración periférica de la Comunidad Autónoma (1987)</p> <p>Normativa de función pública (1988)</p> <p>Creación de la escuela autonómica de Administración Pública (Escola Galega de Administración Pública) (1988-1990)</p>
1991-2004	<p>Observatorio de Calidad del Servicio Público</p> <p>Regulación de los Servicios de Atención al Ciudadano (1993-96)</p> <p>Programa de Ventanilla Única / Programa de Simplificación de Procesos de Gestión</p> <p>Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) (1996-2000)</p> <p>Libro Blanco de la Modernización de la Administración Central (1999)</p> <p>Programa de Administración Electrónica (2000-2004)</p>	<p>Ampliación del sector público</p> <p>Estandarización de los recursos humanos / Introducción de técnicas de gestión</p> <p>Modernización de técnicas de gestión de procedimientos</p> <p>Programa de modernización de la Administración Autonómica (1990-1999) (normativización de la gestión de los empleados públicos; programa de atención al ciudadano; simplificación normativa; programas de formación del funcionario; evaluación del rendimiento; actualización tecnológica).</p>
2005-2007	<p>Programa de e-Administration (Plan Conecta) (2005-2006)</p> <p>Plan Concilia (2005-)</p> <p>Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (2005)</p> <p>Estatuto Básico del Empleado Público (2005-2007)</p> <p>Programa de Agencias Públicas Estatales (2004-2007)</p>	<p>Creación de la Dirección General de Evaluación de Políticas Públicas (2005)</p> <p>Rediseño de la política formativa (2005-)</p>

Tabla 2: Hitos de las políticas de gestión pública en la Administración central y en las administraciones autonómicas (Galicia). Fuente: elaboración propia.

En cierto modo, se trata de un comportamiento explicable por el hecho de que la defensa de la capacidad de autogobierno de aquellas regiones que se han beneficiado de un proceso de transferencia de poder se ha amparado, entre otros elementos, en la creencia en una autosuficiencia que reemplaza la subordinación al Gobierno central por una interrelación libre y, por tanto, una completa capacidad de transacción con otros actores foráneos.

En este sentido, la concepción de la globalización desde la perspectiva de la interdependencia y de la ruptura de fronteras, de la gobernanza, de la construcción de identidades y de comunidades que superan los límites jurisdiccionales de un Estado (Scholte, 1997: 430) es compatible con el ideario que sostiene las reivindicaciones autonomistas actuales.

El derribo de las barreras impuestas a las transacciones, que ha acompañado el proceso de adhesión de diversos Estados a entidades supranacionales y que ha favorecido una homogeneización económica, de gobierno y de valores culturales (pensar globalmente y actuar localmente), significado por algunos autores como uno de los más claros exponentes de los procesos de globalización (Wilson, 1994; Farzmand, 1999: 511), ha favorecido el desarrollo de las regiones y ha abierto nuevas oportunidades a la internacionalización de la gestión pública: de lo local a lo supranacional y viceversa (Aucoin, 1990: 134; Dunleavy, 1994: 37).

Desde la perspectiva de la ruptura de la subordinación a las administraciones centrales y la alternativa búsqueda de recursos —en este caso tecnológicos— en otras organizaciones transnacionales, cuya misma importación proporciona mayor legitimidad en un determinado hábitat organizativo, es más fácil comprender la efusividad con que numerosas administraciones autonómicas asumen las recomendaciones de organismos como la OCDE, la Unión Europea, el Banco Mundial o las Naciones Unidas.

Lo expresado puede perfectamente ilustrar desde una perspectiva neoinstitucionalista el modo en que operan los mecanismos de isomorfismo mimético y normativo: desde el punto de vista del primero, a través de la asunción por parte de las administraciones autonómicas, con independencia de su eficacia, de prácticas de gestión compartidas por la mayor parte de actores que componen un determinado campo interorganizativo; y desde el punto de vista del segundo, a través de la labor de normalización realizada por un personal técnico formado en valores y técnicas exóticas.

Sin embargo, todavía resta un plano por añadir a la descripción de la influencia de la globalización en la práctica administrativa de las regiones y que ha tenido un impacto notable particularmente en la definición de sus políticas formativas, en términos de productividad y competitividad.

Para superar los desafíos de la globalización se precisa el desarrollo de capacidades en las áreas de organización, gestión, gobernanza y administración pública en todo el mundo, pero sin unos recursos humanos bien formados y gestionados los administradores públicos no pueden vencer los retos de la era de la globalización (Farzmand, 2004: 3).

En particular, la convergencia de los procesos de trabajo surgidos como resultado de la difusión global de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) ha exigido el diseño de nuevos estándares de competencias profesionales (UNDESA, 2005: iv). Esto no solo ha supuesto la homologación de las competencias de los empleados orientadas al inmediato uso de las nuevas herramientas, sino también la reinterpretación de cada procedimiento y, por encima de todo, del modo de concebir la gestión —por ejemplo, la elaboración de políticas públicas (Margetts, 2003: 368)— a la luz del potencial de las nuevas tecnologías.

Esta perspectiva, reconocida tempranamente por un sector puntero de la economía (computación; telecomunicaciones; consultoría) como un suculento segmento de mercado, no fue adecuadamente atendida —con la certera visión de la gama de posibilidades que las TIC podrían proporcionar, más allá de su concepción como mero receptáculo de recursos físicos— durante la década de los ochenta y noventa por las escuelas autonómicas de Administración Pública; el empleo apropiado de las TIC no fue interpretado como un factor clave de gestión, como un requisito para mantener relaciones con el entorno organizativo, lo que ocasionó una dramática pérdida de un tiempo empleado, en cambio, en la mejora de las competencias necesarias para usar las nuevas herramientas como cualquier otro recurso típico del puesto de trabajo.

Sin duda, desde el punto de vista de las transacciones interorganizativas, las escuelas de Administración Pública todavía deben afrontar un largo recorrido para promocionar las tecnologías ligadas a la sociedad del conocimiento, lo que por añadidura exige del empleado público un mejor conocimiento del entorno global en el que interactúan las administraciones (Rosenbaum, 2001; UNDP, 2002: 68; Roehling et al., 2005: 213).

La exploración de las nuevas posibilidades que abren las TIC, además de ser objeto de atención en los programas formativos, deben ser contempladas por las escuelas de formación de empleados públicos desde el punto de vista de la producción de conocimiento intraorganizativo.

Por fortuna, algunas escuelas autonómicas, como ahora se mostrará, han tomado en serio esta doble faceta de la concepción de la globalización: primero, considerando las oportunidades que proporcionan las tendencias y prácticas globales de gestión pública en términos de competitividad y legitimidad; y, segundo, construyendo estándares de competencias para sus empleados de acuerdo con los requisitos globales del uso de las nuevas tecnologías.

4. LA FORMACIÓN COMO PRIORIDAD DE LA POLÍTICA AUTONÓMICA DE RECURSOS HUMANOS: EL CASO DE GALICIA

Desde su fundación, las administraciones autonómicas españolas han seguido unas bases comunes para la gestión del empleo público que se fundamentan en unas medidas aprobadas por la Administración central en 1984 (Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública), renovadas parcialmente en abril del 2007 (Ley del Estatuto Básico del Empleado Público). Estos principios, que han facilitado las relaciones entre las distintas administraciones en términos de selección de personal, movilidad, compensación, formación o derecho de representación, no han impedido que cada Gobierno autonómico diseñe su propio modelo de recursos humanos.

Desde principios de los noventa, tras superar un periodo inicial caracterizado por una función de recursos humanos centrada en resolver los problemas de relaciones laborales que creaba la incorporación de personal transferido desde la Administración central, la gestión de recursos humanos se volvió más sensible a los problemas de gestión, impulsada por el auge de los programas de modernización. Estos programas favorecieron el desarrollo de las políticas regionales de recursos humanos al impulsar procesos de estabilización del personal, planes de carrera, sistemas de compensación, técnicas de evaluación del desempeño o políticas de formación.

La formación ha sido una de las parcelas más importantes del desarrollo de los recursos humanos a escala autonómica a través de la acción llevada a cabo por las escuelas autonómicas de Administración Pública, creadas, en la mayoría de los casos, entre 1990 y 1995.

En particular, la Escuela Gallega de Administración Pública, fundada a finales de 1989, ha actuado sobre cuatro frentes: la promoción de un estilo administrativo en el que se ha tratado de revalorizar la ética pública y la preocupación por la satisfacción del ciudadano; la introducción de actividades orientadas a adaptar al personal a nuevas técnicas de gestión; el desarrollo de las competencias directivas y, especialmente durante los últimos años, el estudio de las administraciones públicas y la innovación de nuevos instrumentos de gestión.

Es a partir de ese contexto, tras una experiencia de quince años formando a los empleados públicos de la Administración autonómica, cuando esta escuela decide repensar el sentido de la política formativa que estaba contribuyendo a implementar y sitúa entre sus prioridades, como un primer eslabón en el rediseño de esa política, el desarrollo de un proyecto de detección de necesidades formativas.

Para la escuela, la formación es uno de los campos claves de la gestión de recursos humanos, cuya principal función, mediante el perfeccionamiento de sus competencias (conocimientos, habilidades y actitudes), es alcanzar el desempeño más correcto de los empleados públicos, tanto en el presente como en el futuro. En consonancia, es necesario descubrir dónde se requiere formación, qué contenido debería tener y a qué empleados se debería capacitar con nuevos conocimientos, habilidades y actitudes.

Diversas circunstancias sugieren realizar una detección de necesidades formativas:

- Diseñar un modelo formativo que no solo atienda a la dimensión de oferta (la política formativa diseñada en respuesta a los objetivos de la organización), sino que mantenga un equilibrio con la demanda (la política formativa ajustada a las deficiencias y lagunas manifestadas por los empleados públicos).
- Racionalizar los costes que comporta la formación, evitando el despilfarro de recursos humanos, económicos y materiales.
- Perfeccionar la gestión pública y mejorar la imagen de las administraciones (en términos de calidad percibida por los ciudadanos).
- Establecer nuevos canales de relación con la ciudadanía que acompañan los nuevos entornos telemáticos.
- Facilitar a la organización una herramienta para el análisis, diagnóstico y mejora permanente de los procesos de formación llevados a la práctica en las administraciones.
- Ofrecer información para redefinir planes de formación a cualquier nivel organizativo, así como en unidades de trabajo y puestos homogéneos.
- Sentar las bases de un modelo de gestión basado en competencias que contribuya a satisfacer las necesidades de desarrollo personal en el marco de un proyecto integral de gestión de recursos humanos.

5. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Se ha dividido la presentación del diseño de la investigación en cinco partes. En la primera de ellas se describen los objetivos de la investigación. En la segunda se definen los conceptos principales, centrándonos especialmente en las ideas de *formación* y *necesidades*, para obtener una definición de la expresión *necesidades de formación*. La tercera parte trata las unidades de análisis. En la cuarta se presenta la selección de los indicadores y sus potenciales defectos de validez y fiabilidad. La quinta y última parte describe las técnicas de recogida de datos.

a) Objetivos de la investigación

Los objetivos de la investigación son dos: primero, la detección de las necesidades de formación, y segundo, la evaluación de las actitudes de los empleados hacia la formación y de sus preferencias por clases de actividades formativas.

Está consolidada la distinción entre *detección (diagnóstico) de necesidades de formación y análisis de necesidades de formación* (Kauffman et al., citado en Holton III et al., 2000; Habib 1970). La primera trata de identificar las brechas entre los resultados deseados y los reales, de ordenar jerárquicamente las brechas, de priorizar las brechas que deben repararse, de identificar a los individuos necesitados de formación y de determinar qué formación se necesita; la segunda analiza las causas de las brechas. El objetivo del proyecto se centra en la detección de necesidades.

El enfoque empleado para la detección aquí adoptado es el denominado *modelo de la brecha [gap model]*⁴. Sus fines son dos: por una parte, identificar las brechas entre lo que debería ser (un estado de cosas ideal), en términos de objetivos y resultados organizativos definidos, y lo *que es* (el estado real de las cosas); por otra, priorizar las acciones adecuadas para reparar esas brechas (Holton III et al., 2000; Durra 1991)⁵.

Una revisión bibliográfica de una muestra de trabajos de contenido conceptual, teórico e incluso «didáctico» ha revelado una serie de obstáculos. No solo se carece de base teórica, no obstante la profusión de estudios de caso, sino que además, tanto los investigadores académicos como los profesionales de la detección han prestado poca atención a la formación en el ámbito público. La bibliografía en esta área consiste en guías, principios y herramientas dispersos e inadecuados para llevar a cabo una detección de necesidades de formación a gran escala en una organización dotada de características especiales, como una administración pública. No obstante, en la siguiente subsección, comenzando con la necesaria clarificación conceptual, se describe cómo se ha adaptado a nuestros objetivos este conjunto de recursos heterogéneos.

En el caso de que se detecten necesidades de formación, han de implementarse medios de satisfacerlas. Para ello, hemos creído que es mejor prestar atención a la demanda de formación que confeccionar un menú de acciones formativas exclusivamente orientado por la oferta. Por tanto, nos centramos en las preferencias de los empleados por tipos de actividades formativas y en dos actitudes de los empleados hacia la formación: la motivación para participar en ella y la satisfacción con la formación recibida en el pasado. El conocimiento de las actitudes de los empleados ayudará a la Administración autonómica a ajustar mejor el menú de acciones de formación requeridas por la organización a la clase de formación que más motive y satisfaga a los empleados y sea preferida por ellos. A su vez, probablemente tal ajuste logre el fin de mejorar el rendimiento organizativo mediante el aumento de la competencia de los empleados.

Las preguntas a las cuales han dado lugar estas ideas proporcionan la base del proyecto de investigación:

1. ¿Cuál es el estándar de conocimientos, habilidades y actitudes exigidos por
 - a) la Administración autonómica de Galicia?
 - b) los puestos que forman la estructura organizativa?
 - c) los individuos que trabajan para la Administración autonómica?

2. ¿Cuál es el nivel real de conocimientos, habilidades y actitudes que se poseen en cada uno de esos tres niveles?
3. Al comparar el estándar con los niveles reales de conocimientos, habilidades y actitudes, ¿cuáles son las necesidades de formación de la Administración autonómica?
4. ¿Cuál es el grado de motivación de los empleados públicos gallegos para ser formados?
5. ¿Qué motiva a los empleados públicos gallegos a formarse?
6. ¿Qué tipos de actividades de formación prefieren los empleados públicos gallegos?
7. ¿Cuál es el grado de satisfacción de los empleados públicos gallegos con la formación recibida en el pasado?
8. ¿Qué razones dan los empleados públicos gallegos de su grado de satisfacción?

b) Conceptos

Renunciamos a cualquier pretensión de originalidad aceptando la noción de formación como *proceso planeado y continuo*. Más específicamente, definimos la formación como *un conjunto de actividades cuya función principal es aumentar el rendimiento presente y futuro de los empleados, incrementando sus competencias por medio de la modificación y el reforzamiento de sus conocimientos, habilidades y actitudes*.

Esta definición incluye como características definitorias de la formación su función y los medios a través de los cuales ha de cumplirse esta. La función debe especificarse a fin de restringir contextualmente el significado de la formación, excluyendo de entre sus referentes las acciones que incrementan los conocimientos o las habilidades, por ejemplo, sin un fin ulterior, con fines por completo egotistas o por cualesquiera otros motivos puramente individuales. El medio de lograr el resultado deseado es el incremento de la competencia de los empleados, un concepto multidimensional compuesto por conocimientos, habilidades y actitudes.

A fin de eludir las trampas que acechan en una incursión epistemológica o psicológica, definimos estipulativamente el conocimiento como conocimiento proposicional o, en otras palabras, como un conjunto de proposiciones (1) que conciernen a una o más entidades, (2) sujetas a evaluación en términos de verdad / falsedad y (3) estructuradas por relaciones lógicas. Los objetos de las proposiciones en los cuales reside el interés principalmente son hechos (*know what*), y relaciones causales (*know why*). Se entiende por habilidades secuencias de acciones que usan un conjunto de herramientas (en el sentido más amplio de la palabra) para realizar una tarea dirigida al logro de un fin predefinido (*know when y know how*). Se puede evaluar las habilidades desde el punto de vista de al menos cuatro atributos: eficiencia, eficacia, efectividad y oportunidad. Las actitudes son orientaciones a ciertos objetos. En nuestro contexto, entre ellas es crucial la motivación, que es una disposición individual a realizar o a evitar cierta acción. En este proyecto no nos ocuparemos de la motivación como orientación del empleado respecto de sus tareas o funciones, de modo que no la mencionaremos en adelante.

A un alto nivel de abstracción, necesidad es sinónimo de falta, carencia, escasez o ausencia. La necesidad es un concepto relacional; implica una relación entre dos estados de cosas: un estado de carencia o de ausencia y un estado que puede ser denominado, a un nivel de abstracción igualmente alto, plenitud o completitud, y al cual se puede considerar un estándar. Así, dependiendo de si se enfatiza la actividad de formación o bien el conocimiento, las habilidades y las actitudes, las necesidades de formación pueden definirse como carencia o ausencia de acciones de formación o como carencia o ausencia de conocimientos, habilidades y actitudes. Dados los objetivos de este proyecto, aquí se optará por entender por necesidades de for-

mación, más precisamente, la diferencia entre el nivel de conocimientos, habilidades y actitudes poseídos por una persona o un grupo y el nivel que se ha fijado como objetivo⁶.

En cuanto a la motivación⁷ para formarse, se pueden identificar dos dimensiones del concepto. La primera puede calificarse de genética y se cifra en la pregunta «¿por qué formarse?»; la segunda puede calificarse de teleológica y se cifra en la pregunta «¿para qué formarse?».

La satisfacción es una orientación a los resultados de haber participado en actividades de formación, derivada de la comparación por parte del sujeto que la experimenta en mayor o menor grado entre tales resultados y las expectativas que preceden a la participación.

c) Unidades de análisis

Se ha adoptado un enfoque (estrategia, en palabras de algunos) que ha recibido denominaciones varias: arriba-abajo, multinivel (Holton III et al.), aplicación de sistemas abiertos (McLelland 1993a)... Soslayando diferencias terminológicas sutiles entre los investigadores⁸, este enfoque divide las unidades de análisis en tres niveles: organizacional, de puesto e individual, tal como propusieron McGehee y Thayer. En cada nivel se analizan propiedades diferentes, las cuales, a su vez, exigen indicadores diferentes, diferentes operativizaciones y diferentes técnicas de recogida de datos. Así pues, tenemos tres unidades de análisis: la Administración autonómica (Xunta de Galicia), el puesto de trabajo y el empleado.

d) Indicadores

Se han propuesto y usado conjuntos heterogéneos de indicadores para la detección de las necesidades de formación⁹. Dadas las condiciones de las unidades objeto de nuestra investigación, hemos seleccionado un conjunto específico de indicadores, cuyas ventajas y desventajas se comentan en los siguientes párrafos.

Necesidades individuales

Consideramos que los indicadores más útiles a nuestra disposición son el auto-diagnóstico y el diagnóstico por terceros, esto es, por los pares, los superiores y los subordinados. Veamos tan exhaustiva y específicamente como sea posible cuáles son sus riesgos de validez aparente, de validez de contenido y de fiabilidad.

Tanto el auto-diagnóstico como el diagnóstico por terceros se basan en la comparación entre el estado ideal (el estándar) y el estado real del sujeto. La Administración autonómica de Galicia carece de un estándar de conocimientos y habilidades definidos organizativamente que sirva como punto de referencia comparativo. Por lo tanto, tan solo es posible identificar el estándar y medir el estado real de las cosas basándose en las percepciones de uno y otro declaradas por los propios empleados. Morano (1973), siquiera con cautela, afirma que la validez aparente del auto-diagnóstico es mayor que la del diagnóstico por terceros, según la evidencia que aporta él mismo. Sin embargo, es necesario ser muy prudentes. En la medida en que las necesidades de formación son *necesidades sentidas*, se corre el riesgo de descubrir no tanto necesidades de formación cuanto *deseos, preferencias o intereses*. Además, la validez aparente puede ser erosionada indirectamente por la baja fiabilidad debida a variables bien singulares del objeto estudiado, como las actitudes individuales hacia la formación, bien propias en general de la investigación social, tales como el sesgo de deseabilidad social. Finalmente, cabe dudar de que incluso los instrumentos mejor diseñados e implementados garanticen la validez de contenido del autodiagnóstico: los individuos probablemente hagan

caso omiso u olviden algunos componentes básicos tanto de los conocimientos como de las actitudes, no solo cuando definen el estándar, sino también cuando evalúan sus propias necesidades determinadas por ese estándar.

El diagnóstico por terceros, tanto en general como en cada una de las específicas modalidades mencionadas, presenta sus propias limitaciones. Comenzando por el diagnóstico por los superiores, tal como se infiere de las palabras de Morano, es un indicador válido de las necesidades de formación desde el punto de vista de la estrategia y de los objetivos organizativos. Como tal, probablemente garantice una alta validez de contenido. Sin embargo, es probable que la validez aparente del diagnóstico por los superiores (y, análogamente, por los subordinados) sea baja, a menos que se base en un control regular del desempeño de los empleados. También hay razones para dudar de la validez tanto aparente como de contenido del diagnóstico por los subordinados. La validez de contenido resulta erosionada por el alto riesgo de que los subordinados detecten carencias de conocimientos y habilidades en sus superiores desde el punto de vista al cual los constriñen sus propias funciones específicas. Además, es probable que los subordinados expresen en realidad preferencias por ciertos rasgos de la personalidad en lugar de indicar conocimientos y habilidades auténticamente necesitados. Finalmente, tanto la validez de contenido como la validez aparente probablemente sean menores cuando se juzgan el conocimiento y las habilidades de un solo superior o subordinado, debido al funcionamiento de sesgos tales como el *efecto halo*, el *efecto horn*, el *efecto de tendencia central*, o el *efecto de polarización positiva o negativa*.

Motivación, satisfacción y preferencias de los empleados

Diffícilmente puede discutirse la adecuación del autodiagnóstico como indicador, por muy sesgado que pueda ser. La naturaleza misma de la motivación y de la satisfacción sugiere cuáles podrían ser algunos de los sesgos operantes. Las declaraciones sobre las motivaciones están expuestas a distorsión por el sesgo de deseabilidad social, especialmente porque la participación en actividades formativas suele explicarse atribuyéndole la condición de medio de promoción egoísta: no importa cuán útil o adecuada sea la acción formativa en que se participa, mientras sume una alta puntuación en el currículum del empleado. Así, es muy probable que los empleados sobreestimen su grado de motivación y distorsionen sus auténticas motivaciones para formarse. En cuanto a la satisfacción, el grado en que los empleados están dispuestos a manifestar sus auténticas percepciones depende de la credibilidad de las garantías de confidencialidad y de anonimato, por temor a las consecuencias no deseadas que pudieran seguirse del conocimiento de la identidad del declarante. Los riesgos implícitos para la fiabilidad socavan también la validez de constructo.

Necesidades organizacionales

A falta de fuentes organizativas, en este nivel es forzoso tanto identificar el estándar como medir las necesidades con el diagnóstico por parte de los individuos. Sin embargo, las exigencias de selección de los individuos son estrictas: los individuos deben ser elegidos de tal modo que se garantice una alta probabilidad de que posean la información requerida, tanto sobre los estándares como sobre los estados reales de conocimientos, habilidades y actitudes. Los empleados que se consideran susceptibles de selección se encuentran entre aquellos cuyas funciones organizativas les proporcionan un alto nivel de conocimiento del diseño organizativo, las políticas de gerencia pública, las políticas de recursos humanos, las funcio-

nes de la organización, las clases de puestos requeridos para desempeñarlas y las competencias adecuadas a cada clase de puesto. Aparte de estar expuesto a la influencia de los factores que minan en general la validez de las percepciones humanas como indicadores de fenómenos «objetivos», el uso de este indicador en este caso particular podría considerarse una petición de principio. Presuponer que algunos empleados disponen de un alto nivel de «conocimiento organizativo» parece un punto de partida en verdad endeble, dado que en parte es eso precisamente lo que tratamos de averiguar. Por consiguiente, incluso la validez aparente es sumamente discutible, y solo una definición cuidadosa y lógicamente justificada de los criterios de selección puede brindar protección contra la completa distorsión de los estándares y de los estados actuales de habilidades y conocimientos organizativos.

Necesidades del puesto

Nuevamente la falta de fuentes organizativas constriñe a buscar tanto los estándares como los estados reales mediante el diagnóstico por parte de los individuos. Se han buscado las respuestas de los empleados que trabajen en cualquier nivel jerárquico de la organización, a fin de construir una descripción de tipos de puestos, eludiendo la ardua tarea de tener en cuenta cada puesto individualmente, así como la aún más ardua de una especificación de puestos. Hecho esto, ha sido posible definir un estándar de conocimientos y habilidades, así como medidas del estado real a partir de las respuestas individuales.

e) Recogida de datos

Trasciende nuestros objetivos tratar sobre la plétora de técnicas de recogida de datos propuestas y usadas con diversos grados de éxito por los profesionales. Con el fin de reforzar tanto la fiabilidad como la validez, se ha optado por una forma de triangulación, siguiendo el consejo usual de combinar entrevistas, grupos de discusión y una encuesta¹⁰.

Nivel organizativo

Se han realizado diez entrevistas semiestructuradas. Los entrevistados han sido seleccionados de acuerdo con los siguientes criterios: cuatro de ellos se han seleccionado de entre aquellos que trabajan en la actualidad como inspectores (o, no siendo posible esto, como subinspectores), y otros cuatro se han extraído de entre antiguos inspectores trasladados a otros puestos. Mientras que estos han sido seleccionados en virtud de su conocimiento técnico y en profundidad de todas las propiedades organizativas que nos interesan¹¹, también se ha recabado un punto de vista político sobre los objetivos de la organización entrevistando a dos secretarios generales, cada uno de un departamento distinto.

Deben admitirse las amenazas a la validez. Primero, el profundo conocimiento de las propiedades organizativas podría no ser suficiente para compensar una única experiencia de trabajo común a los entrevistados; así, cabe esperar la obtención de un punto de vista muy homogéneo. En segundo lugar, habida cuenta de las funciones desempeñadas, ya en el pasado, ya actualmente, por los entrevistados, este punto de vista podría ser excesivamente crítico del estado actual de las habilidades y los conocimientos organizativos, o en exceso idealista respecto al estándar.

Finalmente, se ha sometido a una serie de expertos a varias sesiones de trabajo en las cuales se les ha pedido realizar una serie de tareas estructuradas que exigen una reflexión cuidadosa, a fin de adquirir una información complementaria y posiblemente diferente.

Nivel de puesto

Se han reunido seis grupos de discusión formados cada uno de ellos por ocho participantes, un número lo bastante grande como para obtener información relevante y lo bastante pequeño como para evitar el peligro de saturación. El criterio de inclusión de los participantes ha sido el de segmentación, que supone la máxima homogeneidad interna y la máxima heterogeneidad externa. Además, aun cuando la combinación de niveles jerárquicos hubiera podido proporcionar una información menos unilateral y revelar expectativas diferenciadas, también podría comprometer la libre expresión de los auténticos puntos de vista de los empleados en presencia de potenciales superiores en el futuro. Teniendo esto en cuenta, cada grupo se ha compuesto de individuos que ocupan los mismos puestos y que se hallan, por lo tanto, al mismo nivel jerárquico.

Nivel individual

El autodiagnóstico y el diagnóstico por terceros se han obtenido mediante una encuesta personal o administrada por el entrevistador. A pesar de las desventajas admitidas de los cuestionarios estandarizados¹², desde el punto de vista de la validez y la fiabilidad, hemos confeccionado un nuevo instrumento adecuado a las características propias de una Administración pública autonómica (descentralizada). Basándonos en los resultados suministrados por las técnicas cualitativas referidas, los cuestionarios contienen varios conjuntos de ítems con formato de preguntas cerradas. Estas miden hasta qué punto se necesita por el puesto de trabajo ocupado cierta esfera de conocimiento o habilidad (una escala ordinal con cuatro grados, desde *mucho* a *nada*); hasta qué punto necesita el empleado ese conocimiento o habilidad (una escala de razón discreta entre 0 y 10); la motivación para formarse (una escala de razón discreta entre 0 y 10); la satisfacción con la formación recibida en el pasado (una escala de razón discreta entre 0 y 10) y también indagan sobre las preferencias por clases de acciones formativas (escalas nominales). Se ha incluido una pregunta abierta *residual* con el propósito de hallar conocimientos o habilidades relevantes y posiblemente omitidos por los investigadores¹³. También se ha incluido un conjunto de variables de control¹⁴ y un conjunto de variables sociodemográficas. Esperamos que este modo de recogida de datos incremente la probabilidad de un alto grado de validez debido a la presencia del entrevistador, a pesar de que el riesgo de deseabilidad social pueda ser notable. La colaboración de la propia Administración autonómica ha garantizado unas elevadas tasas de respuesta total y de ítem.

El cuestionario ha sido administrado a una muestra estratificada. Se ha optado por la afijación no proporcional, a fin de reducir los costes, de tal modo que se ha sobrerrepresentado a los empleados de la capital autonómica. De la aplicación de tres criterios de estratificación (dos dicotómicos —rol organizativo del individuo y nivel profesional— y otro tricotómico —localidad del centro donde se ocupa un puesto de trabajo—) han resultado doce estratos. El universo ha sido la población de empleados públicos gallegos entre noviembre y diciembre del 2006. De entre ellos se ha excluido a quienes trabajan para el sector público y para los servicios de educación y sanidad, así como, para reducir costes, a quienes trabajaban en localidades con una población que no superara los 20 000 habitantes. El marco muestral se ha construido con fuentes oficiales y proporciona un total de 14 608 individuos. Se ha seleccionado una muestra de 785 empleados, de entre los cuales han respondido al cuestionario 754.

6. CONCLUSIONES

En este artículo se muestra cómo, en una Administración que aspira a ampliar el alcance de sus poderes en el seno de un proceso de descentralización, se trata de rediseñar la política de formación para ajustar las competencias de los empleados a las exigencias derivadas de las tendencias globales principales en la gerencia pública y en las nuevas tecnologías.

La Administración autonómica de Galicia ha puesto en marcha un proyecto para detectar las necesidades formativas de sus empleados. Este artículo ha descrito los métodos y las técnicas usadas para ejecutar el proyecto considerando sus potenciales defectos y ventajas.

Ejecutando estos métodos, tanto los conocimientos de los investigadores sobre las tendencias globales y las políticas de recursos humanos como los puntos de vista expresados por los empleados de la organización, a través de las técnicas empleadas, sobre las necesidades organizativas, las necesidades del puesto y las necesidades individuales, convergen en la construcción de un estándar de conocimientos y habilidades en los cuales basar una nueva política de formación.

Notas

- 1 El presente trabajo se basa en el proyecto de investigación «Necesidades Formativas do Persoal da Administración da Xunta de Galicia» (2006-07), elaborado por el Equipo de Investigación Universidad de Santiago de Compostela-Universidad de Vigo para el estudio de las Administraciones Públicas (Ramón Bouzas; Oscar Briones; Alfredo Couseño; Xosé Mahou), coordinado por los profesores Celestino García Arias (USC) y Enrique Varela Álvarez (UVigo), con la colaboración y supervisión de la Unidad de Investigación (Carmen Voces, Pilar Luaces y Miguel Cainzos) de la Escola Galega de Administración Pública.
- 2 Debe recordarse que en España el Gobierno central tiene la competencia sobre la legislación básica de los funcionarios en aspectos tales como el desarrollo del estatuto de los funcionarios, el acceso a la Función Pública, el ejercicio del derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Estas prerrogativas que se reserva el Gobierno central fijan unas bases comunes en materia de recursos humanos a partir de las cuales cada administración autonómica construye su propio modelo de gestión del empleo público.
- 3 Estos acuerdos han impulsado el intercambio de experiencias en diferentes áreas de la gestión de recursos humanos (formación; compensación; evaluación del desempeño) a través de reuniones en las que han participado directivos (elites de designación política) y personal técnico.
- 4 Es el modelo al cual se adhieren implícitamente Agnania (1996), Durra (1991), Patton y Pratt (2002) y Swierczek y Carmichael (1985).
- 5 Holton III et al. (2000) comentan las supuestas ventajas y desventajas del modelo de la brecha.
- 6 En esta misma línea, Venna (1977) describe las propiedades conceptuales de la expresión «necesidades de formación».
- 7 Comentarios a versiones anteriores de este diseño sugieren que se advierta al lector de la diferencia entre la motivación para realizar las tareas encomendadas o las propias funciones, que es un elemento del conjunto de competencias que se puede desear reforzar y al cual nos referíamos párrafos atrás, y la motivación para formarse, es decir, como actitud hacia las actividades formativas, que es lo que nos ocupa ahora.
- 8 Entre otros, Agnania (1996), Brown (2002), Durra (1991), Holton III et al. (2000), Leat y Lowell (1997), McLelland (1993), O'Driscoll y Taylor (1992), Patton y Pratt (2002), y Scott y Deadrick (1982).
- 9 Véase, entre otros, Ferdinand (1988), Ford y Noe (1987), Holton III et al. (2000), Lawrie y Boringer (1971), Moore y Dutton (1978), Moore (1979) y Morano (1973). A veces se mezclan bajo el mismo término entidades heteróclitas, como indicadores, fuentes de datos o técnicas de recogida de datos.
- 10 Véase, tanto para las técnicas en general como para el consejo, Brown (2002), Ferdinand (1987), Georgenson y Del Gazio (1984), Grau-Gumbau et al. (2002), Holton III et al. (2000), Kirkpatrick (1977), Lawrence y Boringer (1971), McLelland (1993a), McLelland (1993b), Moore y Dutton (1988), Patton y Pratt (2002), Scott y Deadrick (1992) y Verheyen y Olivas (s. d.)
- 11 Como puede inferirse del Decreto 255/2003, de 8 de septiembre, artículo 12.
- 12 Una afirmación general se encuentra en McLelland (1994a); Ford y Noe (1987) muestran evidencias concernientes al grado en que el autodiagnóstico exhibe validez de criterio (tanto concurrente como predictiva) y validez convergente.
- 13 Se realizó un test previo con 58 empleados. El análisis y una reunión con los entrevistadores sugirieron una serie de cambios (tales como los concernientes al tipo y al rango de las escalas), la exclusión de algunos ítems, la inclusión de otros y la oportunidad de una pregunta abierta.
- 14 Véase Ford y Noe (1987), Tucker (s.d.) y Burke (1996), acerca de evidencias contradictorias sobre los efectos que parecen tener algunas 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: Universidad 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 septiembre del 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* (julio 2006).
- MARGETTS, H. 2003. «Electronic government: A revolution in Public Administration?», en G. Peters y 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*. Nueva York: Naciones 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 y K. Malik (Eds.). Nueva York: UN Publications.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). 2005. *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*. Nueva 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*. Nueva York: Marcel Dekker.