
La Formación de Directivos

*Guillermo Haro Bélchez
Premio INAP 1986*

Planteamiento inicial

Un rasgo fundamental de todo proceso de modernización administrativa es sin duda, hoy en día, la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia, tanto en la definición de objetivos como en el empleo de recursos. Con ello se pretende disminuir la brecha aún extensa entre una creciente responsabilidad ante el ciudadano y una nueva cultura de la función pública, de tal modo que la prestación de los servicios se realice con idéntica -si no más- competitividad y calidad que la que se espera del mundo empresarial privado.

En los últimos años, en diversos países¹ se están perfilando y aplicando ya, para lograr este propósito, un conjunto de acciones estratégicas, que van desde la mera desconcentración competencial, hasta el desarrollo de nuevos sistemas de información y la gestión integrada de objetivos que atienden a múltiples requerimientos, los cuales se tienen que alcanzar en medio de no menores condicionantes de toda índole. Y si cupiese destacar algo de entre tan variados retos y afanes, resultaría indudable que fuese

la actuación y la mayor profesionalización de los recursos humanos, donde se viese la clave común de todos ellos y sin la cual no cabe esperar ningún éxito sustancial.² De tales exigencias destaca, por su complejidad, la que atañe a los niveles directivos de la administración, pues en ellos confluyen circunstancias, potencialidades y limitaciones que dificultan la aplicación automática de metodologías válidas para la empresa privada.

En nuestro país, cuyo modelo de función pública, pese a los importantes esfuerzos, continúa basado en la lealtad y en la confianza más que en el mérito y en la capacidad para ingresar al servicio, a últimas fechas se viene hablando, aunque todavía muy de lejos, de instrumentar procesos formativos adecuados a los enormes retos que afronta el país. De tal forma que para nosotros es necesario conjugar, de un lado, la búsqueda de nuevos talentos y estilos directivos y del otro, la ejecución de políticas tendientes a lograr una mayor profesionalización y el aprendizaje de habilidades directivas que amplíen y mejoren la eficiencia y capacidades de quienes

ocupan los niveles decisorios, con independencia de la forma como llegaron ahí.

Por todo ello, existen hoy en día dos temas que me parecen capitales en el estudio de nuestra administración pública: uno, la búsqueda de fórmulas que permitan en el corto plazo un mayor equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los servidores públicos, estas últimas desarrolladas en profundidad en los últimos doce años, en tanto que en los primeros apenas se distinguen las conquistas;³ y dos, la implantación de una política integral en materia de formación y capacitación para los servidores públicos.

El primero se ocupará de introducir mecanismos objetivos de selección, el reconocimiento de la estabilidad en el empleo, el derecho a la carrera, mediante escalones previamente configurados y diseñados, que brinden al servidor público un horizonte claro a lo largo de una vida de trabajo, evitando las promociones meteóricas o las defenestraciones súbitas y por supuesto el derecho a la sindicación, sin distingos de niveles o categorías. El segundo servirá para ir apuntalando y complementando adecuadamente el desarrollo de carreras profesionales y la selección de potenciales candidatos para asumir los puestos de una administración pública tan variada y compleja como la nuestra. Y es este precisamente el objetivo princi-

pal: formar a las personas que deben liderar la modernización de la administración, pues si ésta debe actuar como elemento dinamizador de la modernización general del país, debe modernizarse ella misma, mejorando su organización, pues hasta el momento ha mostrado disfunciones que es preciso corregir, cambiando su funcionamiento actual por otro orientado primordialmente al servicio público, transformando la mentalidad de sus recursos humanos en el mismo sentido. De aquí que nuestros directivos deban ser en el futuro, ante todo, líderes del cambio de la administración, de un cambio dirigido, de un proceso planificado, ejecutado progresivamente y sobre el que debe efectuarse un seguimiento constante. En suma, el directivo público debe conocer el contexto en el cual se inserta la administración y debe dominar los mecanismos propios de la organización administrativa. Y todo ello sin olvidar que esta meta tiene que lograrse en un escenario de gran complejidad, determinado por un sistema político conformado por tres órdenes de gobierno autónomos entre sí. A lo anterior hay que agregar las políticas de restricción del gasto público, aplicadas indebidamente de entrada, a estos programas, por lo que la mayoría de las personas que en nuestra administración pública ejercen funciones directivas, han ido adquiriendo su "habilidad" en la práctica o bien, sacando tiempo de donde

podían, recurriendo en no pocas ocasiones a programas de formación externos a la administración.

La necesidad de rellenar esta laguna, obliga a plantearnos como objetivo prioritario la puesta en marcha de un plan de formación dirigido específicamente al colectivo funcionarial.

La formación de directivos en Europa

Aunque las administraciones públicas de los países europeos están encontrando en la actualidad serias dificultades para cubrir las necesidades de formación de sus funcionarios superiores, la estructura y el diseño de sus programas de formación nos resultan sumamente útiles en la búsqueda de una política de formación de directivos, considerando como supuesto que el verdadero valor del derecho comparado procede del enriquecimiento que produce en las propias ideas y no de la vana pretensión de trasladar mecánicamente sus soluciones.

En las próximas líneas, por tanto, presentaremos una síntesis descriptiva de los sistemas de formación existentes en algunos de los países de la Comunidad Europea y sus líneas comunes.⁵

Bélgica

La formación de funcionarios en Bélgica se caracteriza por la inexistencia de un centro administrativo autónomo que desempeñe un papel significativo para la provisión de formación y por la considerable autonomía de los departamentos para determinar las necesidades de formación.⁶

«La definición general de la política de formación corresponde a la Dirección General de Selección y Formación (DGSF) que depende orgánicamente del Ministerio de la Función Pública. Sus competencias comprenden la integración de la formación en el proceso de modernización del sector público, el desarrollo de planes de formación de alcance interdepartamental y la formulación de acciones específicas que no puedan desarrollar los departamentos».

El énfasis del sistema de formación recae en el denominado periodo probatorio. Su superación condiciona el acceso definitivo al puesto de trabajo. Está organizado por la DGSF en colaboración con las Comisiones Departamentales e Interdepartamentales que asesoran sobre el contenido de los programas y participan en la valoración del personal durante el periodo de prácticas.

«La formación en carrera a cargo de la DGSF es consecuente con las misiones de carácter general y complementario

que le son encomendadas. Realiza básicamente las siguientes actividades»

- Formación de funcionarios superiores, mediante la contratación externa de cursos de *management*.
- Preparación de los responsables de formación en cada departamento.
- Formación en materia de nuevas tecnologías de la información (en colaboración con el sector privado) e idiomas.

En lo que a la formación de funcionarios superiores se refiere, la administración belga desestimó en el año 1962 la adopción del modelo francés de la Escuela Nacional de Administración, adoptando, desde entonces y hasta 1982, un sistema externo de provisión mediante el denominado Instituto Administración-Universidad, que asumía la formación de altos funcionarios bajo una perspectiva universitaria. En la actualidad esta formación continúa ofreciéndose desde el exterior, pero con mayor flexibilidad, contratándose por la DGSF con diversos centros académicos.

La formación del funcionario de carrera se ofrece principalmente por los departamentos de acuerdo con sus necesidades, que no son objeto de un análisis sistemático. Los programas de formación varían considerablemente, desta-

cando los de departamentos con funciones definidas y necesidades de formación más obvias (por ejemplo, administración financiera).

La coherencia de la política de formación de la DGSF y los departamentos se asegura por medio de los responsables de formación departamental, quienes están directamente vinculados al secretario general de cada departamento y a la propia DGSF. Los comités departamentales e interdepartamentales de formación aseguran la planificación, coordinación y armonización de los programas de cada departamento. Estos comités cuentan con la presencia de representantes sindicales.

Dinamarca

La formación de funcionarios está fuertemente influida por el programa de modernización del sector público desarrollado en Dinamarca desde 1983 (mayor aplicación de criterios de mercado e introducción de nuevas tecnologías).⁷

Las principales características del programa de formación son:

- Amplio alcance del programa de formación (todos los niveles y a lo largo de toda la carrera administrativa).
- Clara orientación del programa (objetivos bien definidos).

- Enfoque en la formación en materia de nuevas tecnologías de información (prioridad inmediata del programa de modernización).
- Privatización parcial de la Escuela Danesa de administración pública (institución independiente donde los cursos para funcionarios se ofrecen con orientación comercial).

La política de personal del sistema danés se basa en la gran autonomía de los departamentos y direcciones, responsables incluso del reclutamiento del personal según sus propios criterios. No existe una política común de formación de personal. Cada departamento decide sobre la forma idónea de atender sus necesidades. La intensidad de la formación varía mucho entre los departamentos, aunque gracias a la conexión con el programa de modernización se observa una tendencia hacia una política más sistemática.

Desde 1981 la Escuela Danesa de administración pública es una institución independiente gobernada por un consejo compuesto por representantes del Estado, las Regiones, los entes locales y los sindicatos, que debaten y aprueban su programa de actividades. La junta directiva está asesorada por un consejo educativo compuesto por representantes de los sindicatos, asociaciones profesionales y del propio personal de la escuela. Un comité educativo especial compuesto por profesores y

alumnos se establece para cada actividad con el fin de concretar su contenido y efectuar su evaluación.

La Escuela mantiene contactos estrechos con las universidades y otras instituciones de educación superior (por ejemplo, la Alta Escuela Municipal, el Instituto de Investigación Regional y Local sobre Administración y Finanzas Públicas o el Centro Danés de Management), que dan como resultado una viva cooperación con frecuentes intercambios de personal.

«Entre las actividades de formación del Instituto destacan:

- Un programa de cursos de larga duración orientados a la obtención de un diploma en las áreas de administración general, administración financiera y administración social.
- Los cursos de corta duración para funcionarios superiores (organización del sector público, procedimiento administrativo, gestión presupuestaria, control financiero, gestión de personal, papel de la Administración en el proceso legislativo y técnicas de planificación).
- Un programa de cursos sobre la aplicación de nuevas tecnologías de información.
- Un curso para directivos de ocho semanas, distribuidas a lo largo de un año, destinado a desarrollar su capa-

cidad de gestión en una época de cambio.»

Francia

La formación de funcionarios públicos en Francia se caracteriza por el acento en la formación previa al acceso al puesto de trabajo, tras la superación de las pruebas selectivas y la marcada departamentalización de la formación en escuelas especializadas dependientes de cada ministerio. Tan sólo la formación de los cuerpos interministeriales de élite corresponde a la Escuela Nacional de Administración (ENA). Estas dos características y la ausencia de una red de enlace efectiva hacen dudar de la puesta en práctica de una política general de formación de funcionarios en Francia, a pesar de la declaración frecuente de su importancia y vinculación a los planes de reforma administrativa.⁸

La formación en carrera no se apoya en una política general bien definida, a pesar de reconocerse legalmente el derecho del funcionario a la formación permanente. En términos generales, la formación en carrera de los funcionarios de los tres primeros niveles inferiores se presta directamente por los departamentos, mientras que la dirigida a los de nivel superior se realiza mediante una gran variedad de institutos o escuelas.

Tras las pruebas selectivas y con carácter previo al acceso al cuerpo y puesto de trabajo, el candidato se somete a un periodo de formación y prácticas, organizado por las escuelas que con este fin existen en cada ministerio.

Sólo los funcionarios superiores del Estado con proyección horizontal son seleccionados y formados en la ENA y en los Institutos Regionales de Administración (IRA). El periodo de formación en la ENA se proyecta en varias direcciones. Por un lado, se desarrolla un periodo de prácticas, normalmente en el seno del gabinete de un prefecto. Por otro lado, se divide a los estudiantes en dos grandes grupos (Administración General y Administración Económico-financiera), con el fin de recibir una formación orientada al desarrollo de aptitudes prácticas para el futuro trabajo, más que a la transmisión de conocimientos (toma de decisiones y ejercicios de negociación). Finalmente se llevan a cabo prácticas en una sociedad o empresa privada, cuya importancia es creciente.

La ENA disfruta de un amplio margen de maniobra para definir su política de formación. No obstante, sostiene reuniones anuales con los directores de personal de los departamentos con objeto de asegurar que su programa sintonice con las necesidades de formación.

La ENA lleva a cabo también un programa de formación en carrera, aunque su relevancia es mucho menor que la anterior (formación de altos funcionarios en las técnicas de comunicación audiovisual, actualización de conocimientos jurídicos y presupuestarios, periodo de formación obligatorio para la promoción de administradores civiles, reuniones entre funcionarios generales y especialistas para trabajar con perspectiva interadministrativa).

Los Institutos Regionales (IRA) son los centros responsables de la formación de funcionarios de la administración central periférica. Están llamados a jugar un importante papel en el contexto de la descentralización administrativa, dado su carácter regional. Tienen por objeto facilitar el reclutamiento y mejorar el nivel de formación de algunos cuerpos de nivel superior. Su programa de formación es muy similar al de la ENA.

Irlanda

La administración irlandesa dispone de una organización claramente estructurada para la formación de funcionarios públicos. Sus principales protagonistas son el Centro de Formación de la Función Pública (Civil Service Trai-

ning Centre-CSTC), las unidades de formación de cada departamento y el Instituto de administración pública (IPA) (sociedad privada con participación pública para la provisión de formación de funcionarios).⁹

El CSTC ejerce un destacado protagonismo. Depende administrativamente de la División de Planeamiento y Desarrollo integrada en el Ministerio de la Función Pública, al que corresponde la aprobación de la política propuesta por el CSTC. Sus principales competencias son las siguientes:

- Determinar la política de formación de funcionarios, previo análisis de las necesidades existentes.
- Asesorar a los departamentos en materia de formación y prestarles el apoyo necesario en las actividades de desarrollo de personal.
- Organizar, impartir y desarrollar cursos de formación especialmente dirigidos a altos funcionarios y responsables de formación de los departamentos y, particularmente, cursos sobre aptitudes interpersonales (comunicaciones, trabajo en equipo, negociación) e idiomas.

Los departamentos participan en la formación del personal ejecutando la polí-

tica diseñada por el CSTC. Cuentan para ello con unidades de formación y desarrollo del personal. A estas secciones corresponde el análisis de las necesidades de formación departamentales, para lo que en ocasiones constituyen grupos de trabajo. La intensidad de la formación varía según los departamentos. Al corresponderles la formación de funcionarios de nivel medio o al comienzo de su carrera, el acento recae en el desarrollo de aptitudes específicas, más que en la capacitación para el desarrollo de funciones de gestión general. En la actualidad también participan en la formación de altos funcionarios en cuestiones específicas (tecnologías de información).

Por último, el IPA es un centro de formación constituido como una sociedad privada de responsabilidad limitada, cuyo Comité Ejecutivo se compone de representantes de las administraciones públicas (principal cliente) y de centros universitarios. Los programas del CSTC y del IPA son complementarios. El segundo organiza en régimen de subcontratación numerosas actividades para el primero. Existe una preocupación constante por evitar el solapamiento y asegurar la coordinación. Desarrolla sus actividades bajo un criterio comercial. Su programa ofrece una gran variedad de cursos dirigidos a administradores de nivel medio y alto. También organiza actividades solicitadas por las orga-

nizaciones públicas y ajustadas a sus necesidades específicas.

Países Bajos

La política de formación de funcionarios públicos en Holanda es una de las cuestiones implicadas en el debate sobre la dimensión idónea del sector público. La creciente preocupación por la necesidad de reducir el tamaño del sector público y rentabilizar el uso de los recursos en la administración ha orientado la organización y contenido del programa de formación. En la administración de los Países Bajos la formación se imparte principalmente en carrera, siendo excepcionales los supuestos de formación previa al acceso al puesto de trabajo. Los departamentos disfrutaban de una amplia autonomía para la formulación y ejecución de su política de formación.¹⁰

El Instituto Nacional de Formación (ROI) es un organismo dependiente de la Dirección General de la Política de Personal (Ministerio del Interior). Este ejerce funciones de formación complementaria a la de los departamentos:

- Proposición y desarrollo de la política de formación del Gobierno.
- Asesoramiento a los departamentos en la formulación detallada y ejecución de los programas de formación.

- Organización de actividades complementarias de formación (política y administración, administración de personal, organización, tecnologías de información y preparación de responsables de formación).

La responsabilidad de la formación de los funcionarios recae en su mayor parte sobre los departamentos. Estos analizan sus necesidades mediante un proceso de investigación que atiende tanto los requerimientos objetivos del puesto, como los expresados por los funcionarios, y evalúan el impacto de la formación impartida. Su ámbito de formación alcanza a todos los funcionarios, excepto a grupos especiales (responsables de personal, organización y formación, funcionarios con proyección interdepartamental y directivos). Los departamentos cuentan para el desarrollo de sus funciones con unidades de formación coordinadas con el ROI para asegurar la complementariedad de las funciones de este último.

Es importante añadir que la impartición de los programas de formación, no obstante su diseño por el ROI o los departamentos, se subcontrata en un 70% a entidades privadas.

República Federal de Alemania

En la administración federal alemana la provisión de la formación en carrera se reparte entre la Academia Federal para la Formación de Funcionarios y los departamentos, conforme al criterio de generalidad-especialidad. La Academia Federal es responsable de la formación de todos los funcionarios que ocupan puestos de administración general en los departamentos. Por otro lado, éstos se ocupan de la formación en las funciones específicas desempeñadas en los mismos, para lo que disponen de numerosas escuelas o academias especializadas (por ejemplo, la Academia Federal de Finanzas, la Academia Federal de Correos, etcétera).¹¹

La Academia Federal depende del Ministerio del Interior. Su política de formación es aprobada por un consejo asesor, previa consulta a un Comité Científico y los departamentos. La Academia entiende la formación que imparte como un medio para aumentar la eficacia y eficiencia de la administración pública. Por esta razón su programa de formación pone un claro énfasis en la práctica administrativa, expresamente dirigido a:

- Actualizar los conocimientos del personal relevantes a su trabajo.

- Promover la cooperación interdisciplinaria en materia de administración pública.
- Impartir formación sobre nuevos métodos de planificación y presupuesto, toma de decisiones, gestión pública y administración de personal.

« Las actividades de formación impartidas por la Academia Federal se clasifican en:

- Actividades orientadas a la formación introductoria en carrera.
- Formación para la adaptación a las nuevas exigencias del puesto de trabajo.
- Formación para la promoción en carrera.
- Formación en el ámbito de las relaciones internacionales.
- Formación para directivos. »

Una experiencia de gran interés por su singularidad y contenido en el contexto de la República Federal de Alemania es la Escuela de Ciencias Administrativas de Speyer. Desde 1950 es una institución conjunta de los estados federales y la administración federal para la preparación de funcionarios públicos.

La Escuela de Speyer es una institución académica especializada en administra-

ción pública, formalmente fuera del sistema universitario, pero con determinados rasgos comunes. Como tal, su cometido radica en proveer educación en materia de administración pública, si bien, directamente orientada a la Función Pública. Sus principales actividades son:

- Educación previa a la carrera (programas para posgraduados con intención de acceder a la Función Pública, desde un curso de tres meses hasta los estudios de doctorado en Ciencias Administrativas).
- Educación continua para funcionarios superiores (seminarios organizados para recién ingresados en el servicio y seminarios para funcionarios directivos).
- Actividades de investigación, formalmente organizadas por el Instituto de Investigación para la administración pública, del que todos los profesores son miembros.

Las actividades anteriores se desarrollan desde una perspectiva simultáneamente marcada por la convicción del carácter específico del sector público como objeto de conocimiento y formación y por una aproximación interdisciplinaria a la administración pública.

- Seminarios para directivos dedicados a la discusión de cuestiones de actualidad y de futura relevancia.

Reino Unido

En el Reino Unido la formación se percibe como un elemento clave de las estrategias de modernización y desarrollo de la administración pública. La Oficina del Primer Ministro dispone de una «Unidad de Eficiencia», que está desarrollando un gran esfuerzo de investigación sobre la posibilidad de reducir costos (scrutinies). Esta Unidad, en colaboración con el Tesoro, la Escuela de la Función Pública (Civil Service College) y cada uno de los restantes departamentos, están modernizando los sistemas de información, gestión y control, apoyados por un programa de formación integrado en la estrategia del mismo (Cursos de Control Financiero, MIS, «Management»).12

Los departamentos tienen la responsabilidad de la formación de los funcionarios a su servicio. La organización se estructura por medio de una red bien definida de unidades o servicios de formación en cada uno de los departamentos, en los cuales es frecuente encontrar diversos comités permanentes o conferencias para la discusión del programa de formación. La función de los servicios de formación abarca la elaboración y ejecución de los programas de formación, así como el mantenimiento de un contacto continuado con la división de formación del «Cabinet Office».

El papel desempeñado por la División de Formación de la Oficina de Gestión y Personal («Management and Personal Office») es de especial relevancia. Esta oficina depende directamente del «Cabinet Office» (Dependencia del Primer Ministro para la coordinación interdepartamental).

Las principales funciones de la División de Formación son las siguientes:

- Determinar las consecuencias o necesidades de formación derivadas de los planes desarrollados por el «Cabinet Office» y el «Tesoro».
- Coordinar la política de formación de los departamentos con la Escuela de la Función Pública (CSC) y otras instituciones encargadas de impartir la formación, así como estimular la realización de actividades de formación.
- Investigar, evaluar y desarrollar la organización de la formación y sus métodos pedagógicos.

Es importante señalar que un equipo de funcionarios de enlace (liaison officers), procedentes de otros departamentos, realizan su trabajo en la División de Formación en régimen de comisión de servicios. Estos realizan una función de coordinación con sus ministerios de origen y además adquieren capacitación en materia de formación a aplicar en su destino futuro. Anualmente

te se convoca a instancias de la División de Formación una conferencia de responsables departamentales de formación.

El CSC nació en 1970 como consecuencia de las recomendaciones del Informe Fulton sobre la necesidad de incrementar la formación de funcionarios públicos, especialmente en técnicas de gestión y administración. Sus objetivos inmediatos son:

- Proveer formación en gestión y administración tanto para altos funcionarios, como para los recién incorporados al servicio (especialistas y generalistas).
- Impartir cursos de corta duración sobre administración general, así como en materia de formación especializada, previa delimitación de funciones con los departamentos.
- Desarrollar proyectos de investigación en el área de la administración pública y en la formulación de programas públicos.

El CSC es un organismo autónomo encuadrado en la Oficina de Gestión de Personal del «Cabinet Office». Internamente se estructura en seis divisiones según áreas de actividad docente e investigadora: Gestión Económico-financiera, Gestión y Formación, Política y Administración, Estadística e Investigación Operativa y Sistemas. Cada una

de ellas goza de gran autonomía para el desarrollo de sus objetivos.

Las principales actividades de formación programadas por el CSC son las siguientes:

- Formación especialmente dirigida a funcionarios de alto nivel recién entrados al servicio, con el fin de ofrecerles un amplio panorama de las actividades del Gobierno.
- Formación en carrera, para mejorar el ejercicio de las funciones y desarrollar capacidades en diversos campos.
- Formación para la promoción, destinada a preparar al personal para el desempeño de puestos más elevados.
- Formación destinada a funcionarios que desarrollan funciones de formación en los departamentos.
- Seminarios para directivos dedicados a la discusión de cuestiones de actualidad y de futura relevancia.

Líneas comunes de los programas de formación en Europa

Como un rasgo común, en algunos países como Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, un buen porcentaje de los cursos para funcionarios se ofrece bajo una perspectiva comercial, al incluir un pre-

cio o matrícula de asistencia destinado a aumentar la autofinanciación y eficiencia de los programas de formación de funcionarios. En términos generales, se trata de un tipo de formación técnica o especializada con beneficios personales significativos, aplicada con criterios de mercado.

En otros países, como Holanda y Bélgica, la formación de funcionarios tiende a su homologación con el sector privado, como consecuencia de la subcontratación de los programas de formación, así como la constante utilización de instructores o conferenciantes provenientes de escuelas de administración de empresas, o de centros universitarios. En la República Federal Alemana y en Francia, la formación continúa considerándose un servicio de naturaleza marcadamente pública.

Otros datos que caracterizan la formación de directivos en Europa es la relación estrecha que se pretende, aunque todavía débilmente, entre la formación y las iniciativas de modernización administrativa.

En Bélgica, por ejemplo, la Dirección General de Formación y Selección de Funcionarios tiene como uno de sus principales cometidos la integración de la formación de funcionarios en el proceso de modernización de la Administración. En otros países que consideran la sobredimensión de su sector público

como el principal problema están rediseñando sus programas en favor de una mayor subcontratación y/o descentralización de las actividades de formación de funcionarios (Países Bajos y Francia).

Otros países, más directamente sensibles o preocupados por la crisis financiera, están poniendo un claro énfasis en los cursos de gestión financiera, tecnología de la información y otras técnicas orientadas a aumentar la eficiencia de sus administraciones (Dinamarca, Reino Unido, Irlanda).

No obstante, tan sólo en dos casos los programas de formación están especialmente dirigidos a apoyar e impulsar reformas agrarias de la administración. Un ejemplo claro son los cursos de «management», control financiero, MIS, en el Reino Unido y los de formación sobre Organización y Desarrollo en la gestión pública (Irlanda).¹³

De particular importancia, lo es en la formación de directivos, la autonomía ministerial bajo la coordinación de una institución gubernamental, lo que en mucho contribuye a la consolidación de esta línea de actuación, como sucede en Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Alemania y Reino Unido. La autonomía de los ministerios para la formación de sus propios funcionarios se desarrolla bajo la coordinación de

una unidad central de la Administración.

Las funciones de esta unidad son principalmente orientadoras y complementarias con respecto a los ministerios:

- Diseño general de la política de formación.
- Desarrollo de una metodología de la formación.
- Coordinación de la oferta de formación de los ministerios.
- Formación directa de los directivos, formadores y funcionarios con proyección horizontal.
- Integración de la formación en la modernización administrativa.

Cada ministerio desarrolla programas de formación profesional técnica o especializada y se coordinan con la unidad central a través de una red de enlaces.

Hacia una política de formación de directivos para México

Uno de los principales obstáculos para el diseño de una política de formación de directivos, es la ausencia de una identificación clara de las necesidades de formación, y la

nula disponibilidad de evaluaciones relevantes del impacto de los programas existentes, a lo que hay que sumar la errónea apreciación de que los "directivos" se hacen asistiendo a un curso, que por muy afinado que éste sea, es insuficiente o sin contar con una sólida formación previa.

Lo primero por tanto, es realizar análisis formales de estas necesidades, lo que supone necesariamente:

- La localización de los funcionarios (servicios, niveles, etcétera).
- La identificación del tipo de formación requerida para mejorar la función.
- La estimación de la cuantía de funcionarios que deben ser formados para que el programa tenga un impacto relevante.
- La evaluación del nivel de formación actual y deficiencia respecto al nivel deseado.

En términos más simples: ¿qué funcionarios, cuántos, en qué posiciones?, ¿qué formación se requiere?, ¿con qué fin?, son preguntas preliminares que hasta el momento rara vez se han respondido sistemáticamente antes de diseñar los programas de formación.

Tampoco ha habido un seguimiento de las variaciones de las necesidades de

formación. En general no existen mecanismos de autocorrección que permitan la adaptación de los programas a las necesidades de formación que hoy en día tienen los funcionarios.

Los estudios llevados a cabo en el sector público se han centrado como máximo en el análisis de los puestos de trabajo, (la función de cada puesto, los métodos y procesos para llevarlos a cabo y la capacidad técnica para su ejecución eficiente). Su alcance no ha sido suficientemente amplio como para determinar las necesidades de formación a nivel global de la organización (objetivos globales, recursos, entorno) y/o a nivel personal (rendimiento y necesidades individuales).

Los estudios de necesidades no han tenido un suficiente rigor metodológico. El diagnóstico suele ser insuficiente. Los programas de formación se orientan principalmente al aumento del conocimiento y habilidad profesional con el fin de responder a un problema de eficiencia en los servicios, cuando en realidad éste puede ser consecuencia de la falta de motivación e iniciativa del funcionario, o la propia cultura de la administración. Rara vez se analizan las necesidades de aprendizaje de la organización (nuevos problemas, nuevos objetivos, limitación de recursos, tecnologías). El diagnóstico ha sido generalmente inadecuado, confundiendo problemas

de insuficiencia de conocimiento profesional con problemas de capacidad para la puesta en práctica de estos conocimientos (falta de iniciativa, desmotivación, etcétera).

Salvo excepciones muy aisladas, no hay serios intentos de evaluación ni observación de resultados o impacto de los programas hasta ahora introducidos. Poca atención se está prestando a la observación y estudio del impacto de los programas de formación. Las experiencias iniciadas tienen dificultades para determinar los criterios de éxito o indicadores de seguimiento. Los mecanismos de evaluación y control (observación y reacción) no están suficientemente desarrollados.

Se ha intentado transferir criterios y métodos del sector privado a la administración pública, sin una adaptación previa de los programas de formación elegidos.

La evaluación de los programas generalmente se ha limitado al seguimiento de indicadores de recursos asignados a la formación y/o indicadores de actividades en sí mismas. La atención ha recaído principalmente en los «inputs» (fondos, material didáctico, instalaciones) y en la fase de transformación (horas de curso, número de participantes). En pocas ocasiones se evalúan sus resultados inmediatos (formación proporcionada) y prácticamente nunca el

impacto del programa de formación en el funcionamiento de los centros de origen de los participantes (variación en el rendimiento de los servicios). En suma, nuestro país no ha invertido en investigación para el desarrollo de los programas de formación.¹⁴

Por ende, la formación del funcionario debe estar integrada a la necesidad de aprendizaje de la administración. Los programas de formación deben tener como objetivos no sólo el mayor rendimiento profesional del funcionario en su puesto de trabajo, sino la adaptación de la propia administración al cambio del entorno.

Cuestión cual más fundamental será en el futuro, entender la formación como un elemento integrante de una estrategia de cambio, lo que significa que si hoy la formación, insuficiente o no, va dirigida al aumento de la eficiencia del funcionario en la realización de sus tareas, de ahora en adelante, además de ello, deberá ponerse énfasis en programas de formación que preparen al funcionario para afrontar nuevas tareas que hoy demanda la sociedad de su administración.

La adaptación y respuesta de la administración pública a los nuevos desafíos o necesidades que demanda la sociedad depende de que ésta, como organización, aprenda. El aprendizaje de una organización no se materializa si sus

miembros no actúan como agentes de adquisición de conocimientos (observación). Si sus miembros no observan y reaccionan (responden) a los cambios internos y externos (disminución de recursos, desarrollo tecnológico). Si sus miembros no detectan y corrigen los errores en la aplicación de las teorías en uso (normas, objetivos, políticas, mecanismos para la disminución del gasto público), la organización no es flexible al cambio.

Por ello, en esta tarea es importante distinguir la existencia de tres distintos niveles de aprendizaje.¹⁵ Un aprendizaje de primer orden supone la corrección de errores en la aplicación de las teorías aceptadas y en uso. Se reacciona corrigiendo desviaciones con respecto a las normas existentes (Presupuesto, Control Financiero, etcétera). Este nivel de aprendizaje está principalmente dirigido a mejorar la eficiencia profesional en la ejecución de las funciones que tradicionalmente se desarrollan en la administración pública.

Un aprendizaje de segundo orden supone la prueba, observación y reestructuración de las teorías o valores que mueven las decisiones y comportamiento de la organización. La corrección de errores en este caso no se apoya en las teorías en uso, sino que, por el contrario, éstas se ponen en cuestión. Este aprendizaje supone el conocimiento de la insuficiencia de la propia

teoría en uso. La orientación de este nivel de aprendizaje es la eficacia de los programas públicos. Se pone en cuestión el modelo de causa-efecto en el que se basa el programa.

El aprendizaje de tercer orden supone el desarrollo de la propia capacidad de aprendizaje. Cuando se aprende a observar la interacción entre la organización y la sociedad, se está posibilitando la adaptación de la primera a los cambios de la segunda. Sólo si el funcionario directivo aprende a observar la realidad (evaluación y experimentación) podrá corregir (control) las desviaciones. La autoevaluación (investigación) es quizá un paso previo a todo proceso de aprendizaje. La orientación de este nivel de aprendizaje es la flexibilidad y adaptación al cambio en el entorno.¹⁶

Salta a la vista de lo anterior, que la formación del directivo debe estar integrada en las necesidades de cambio de su propia administración, y que él, a su vez, debe ser un agente que impulse ese cambio, esto es, tomar la responsabilidad por el funcionamiento de un sistema. El directivo, aunque delegue la implantación de las decisiones, no puede renunciar a su responsabilidad final, el funcionamiento, porque no sólo se encarga de alcanzar determinados objetivos, sino además, de definir previamente los problemas y elegir el camino para resolverlos, porque no se trata únicamente de

dirigir un sólo servicio, sino una red que comprende diversas organizaciones.

De tal forma, el reto más importante del funcionario directivo de hoy en día es el de enfrentarse con asuntos o problemas que están cambiando rápidamente en la sociedad y en todas las áreas de intervención del sector público, en un marco de restricción del gasto público y de interdependencia y competencia crecientes, donde destaca la existente entre los responsables de la formulación de políticas o programas públicos y los responsables de su ejecución.

En síntesis, el directivo asesora al político sobre la capacidad técnica de sus servicios y orienta al técnico sobre la posibilidad de éxito de sus proyectos, encargándose de integrar a los participantes y destinatarios del programa para garantizar la eficacia de la administración, con espíritu innovador para crear flexibilidad en el diseño de nuevos sistemas.¹⁷

Por tanto, el rol del directivo público al que se aspira puede representarse en cuatro papeles:

- a) Papel de decisión: iniciador, innovador, resolución de conflictos y alivio de tensiones, distribución de recursos y establecimiento de prioridades, negociador anticipando intereses departamentales y estableciendo las condiciones de cooperación interdepartamental.

b) Papel interpersonal (interorganizacional): liderazgo, enlace y cabeza visible.

c) Papel informativo: seguimiento, diseminación y portavoz (establecimiento de las redes de comunicación y los sistemas de información que gobiernan el flujo interno de información, así como el flujo de información procedente del entorno).

d) Papel de articulación entre los niveles políticos y los administrativos de la administración pública.

Para concretar una política de formación de directivos, es necesario en nuestra opinión:

- La consolidación de la autonomía de las Secretarías o dependencias para la formulación y ejecución de los programas de formación de sus funcionarios, bajo la coordinación de un centro principalmente dedicado a la formulación y desarrollo de la política y metodología de formación y a la preparación de formadores y funcionarios directivos o con proyección interministerial; tarea de la que bien pudiera responsabilizarse al Instituto Nacional de Administración Pública y a los Institutos Estatales.
- El acercamiento a los criterios de mercado, bien mediante la autofinanciación y la aplicación del principio de competencia en cursos con beneficios personales relevantes, bien me-

dante la subcontratación con centros privados y/o universitarios.

- El intento de integración de la formación de funcionarios en los programas de modernización administrativa que influyen y/o se apoyan en el contenido y orientación de los programas de formación.

Notas

¹ Véase, por ejemplo, los resultados del Encuentro sobre "La Función de Directivos para la Modernización de la Administración Pública", celebrada recientemente en España, bajo los auspicios del INAP y la Fundación Formación y Tecnología, cuyas ponencias se recogen en publicación de igual nombre, de febrero de 1992.

² Sobre el estado actual de nuestra función pública pueden verse mis libros: *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, INAP, Madrid, España, 1987, 704 pp., reeditado en México por Ediciones Contables y Administrativas, S.A., en 1993, con el título, *El Derecho de la Función Pública*, 404 pp., y *La Función en el Proceso de Modernización Nacional*, IAPEM, México, 1991, 157 pp.

³ Para una referencia pronta puede verse mi artículo: "Reformas Legales al Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos" 1989-1993 en Revista "Control Gubernamental", no. 4, octubre-diciembre de 1994, editada por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

⁴ Seguimos fundamentalmente en nuestra exposición el artículo: "La Formación del Funcionario Directivo en Europa" de Eduardo Zapico Goñi, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 56, no. 2, junio 1989, (separata), pp. 165 a 199, Bruselas, Bélgica.

- ⁵ Para un estudio más profundo ver Luis Etxebarria: "Panorama y Perspectivas en la Función de Empleados Públicos en Europa" en *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987.
- ⁶ Meyers, F., "Contribution Nationale sur la Belgique" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration, 1985.
- ⁷ Jeppesen, S.C., "National Report on Denmark", en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration, 1985.
- ⁸ Chelle, R., "Contribution Nationale sur la France, Ecole Nationale d'Administration" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration.
- ⁹ Corkey, J., "National Report on Ireland, Institute of Public Administration" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration, 1985.
- ¹⁰ Hogenesh, J. y Vasconcellos, B., "National Report on the Netherlands" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration, 1985.
- ¹¹ Novak E., "National Report on The Federal Republic of Germany" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit European Institute of Public Administration, 1985.
- ¹² Coster, P.R., "National Report on The United Kingdom", en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration, 1985.
- ¹³ Zapico Goñi, Eduardo, *Op. cit.*, p. 180.
- ¹⁴ Ver para el caso español, Nieto García, Alejandro, *Los Estudios sobre la administración pública: la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada*, RAP, Madrid, 1987.
- ¹⁵ C. Argyris y D. Schön, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley PC, Amsterdam, 1978.
- ¹⁶ Sobre una experiencia positiva de formación integrada de funcionarios directivos, ver la relativa al Centro de Formación de Funcionarios de Irlanda (Civil Service Training Center) en Zapico Goñi, Eduardo, *Op. cit.*, pp. 188 a 190.
- ¹⁷ Ver la experiencia norteamericana de la Reforma Carter con la creación del Servicio Ejecutivo Superior (SES) en De la Cruz Ferrer, Juan, *La Función Pública Superior en los Estados Unidos*, INAP, Madrid, 1984.