

# La formación comportamental de los Directivos Superiores en la Administración pública portuguesa

César Madureira

Master en Sociología Organizativa y doctor en Gestión, investigador del Instituto Nacional de Administración (INA)<sup>(1)</sup> y profesor de la Universidad Lusíada.

## Palabras clave

Vocational training, training management, specification of training requirements, training evaluation

## RESUMEN

Los resultados de esta investigación advierten de que en la mayoría de los servicios de la Administración pública portuguesa no existen diagnósticos de necesidades formalizados ni planes de formación, no se utilizan sistemas de evaluación en profundidad, ni éstos son compartidos por el organismo promotor de la formación y el Servicio Cliente, y los Servicios Cliente no participan en el proceso formativo. A pesar de todo esto, los Directivos Superiores siguen mostrándose optimistas con respecto al papel de la formación comportamental en la realidad administrativa. No obstante, los resultados ponen de manifiesto muchas incoherencias y contradicciones, y es evidente que, ahora, no existe una sistematización coherente de las acciones de formación comportamental organizadas para los Directivos Superiores de la Administración pública portuguesa.

Este artículo se elaboró a partir de la tesis de doctorado del autor, defendida el 22 de abril de 2004 en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Lusíada de Lisboa, y pretende resumir algunos resultados de la investigación.

---

<sup>(1)</sup> Instituto Nacional de Administración (INA). Se trata del organismo central promotor de la formación de los dirigentes y funcionarios de la Administración pública central portuguesa. Aunque existen otros centros de formación de los funcionarios públicos portugueses, el INA es el principal responsable de la formación profesional en la Administración pública portuguesa.

## Introducción – Problemática y objetivos

A comienzos del nuevo siglo, la Administración pública, presionada por las exigencias de la sociedad del conocimiento y de una economía globalizada, se ha visto obligada a emprender un proceso de modernización. A semejanza de lo que sucedió en el sector privado, en el que la capacidad para gestionar la diversidad y la complejidad pasó a ser preponderante para la eficiencia de los servicios, también en el sector público la formación profesional intentó afirmarse como variable estratégica, revelándose fundamental como garante de un acompañamiento completo y oportuno del cambio, tanto en su vertiente técnica como comportamental (Majchrzak, Davis, 1990). No obstante, y de forma paradójica, la tradición de las estructuras piramidales y la todavía predominante "mentalidad burocrática y taylorizada" contribuyen a que la inversión en formación siga entendiéndose, no pocas veces, como un coste con un rendimiento inexpresado, habitualmente no cuantificable, y por ello a "evitar" (Crozier, 1991; Madureira, 1997, 2000).

Por lo que se refiere al tema de la formación profesional en el contexto de la Administración pública portuguesa, podemos identificar hoy una serie de autores (véase Madureira, 2004) y estudios (Profap, 1994, 1995, 1997) que señalan, por un lado, la necesidad de realizar la formación continua como un proceso integrado, respetando todas las fases que la componen como ciclo, y por otro, la ausencia de una estrategia concertada de gestión de la formación en el contexto administrativo. Esta aparente ausencia de sistematización nos condujo a fijar como objetivo central del estudio intentar identificar las lagunas en la gestión de la formación comportamental (?) de los Directivos Superiores del sector público en Portugal.

El hecho de que la investigación se centre en el citado grupo obedece a que la literatura más reciente sobre el tema del "cambio en la Administración pública" se basa en la idea de que las jerarquías y los funcionarios más cualificados son los principales agentes potenciales de cambio y modernización de la administración (Campos, 2002, Rocha, 1998). Esta razón nos pareció más que suficiente para justificar nuestra opción.

Tratamos, pues, de identificar e interpretar la percepción, por parte de los participantes (Directivos Superiores), de la formación comportamental en la Administración pública. A tal fin, elaboramos algunas tesis de partida que, tras su verificación, se tradujeron en los resultados que más adelante analizaremos en detalle.

---

(?) En el capítulo siguiente se ofrece una definición rigurosa de qué se entiende por "formación comportamental".

## Marco teórico

En el decenio de 1990, la OCDE postulaba ya que el desarrollo y la formación de los recursos humanos, con vistas a una adaptación de las cualificaciones y las competencias a la versatilidad funcional, esencial en un marco de intensificación de las reformas en el sector público, deberían constituirse como prioridades (OCDE, 1996).

A pesar de la importancia de esta recomendación, podría no pasar de una declaración de buenas intenciones si no precisásemos la definición conceptual de lo que entendemos hoy por formación. ¿De qué formación hablamos? En efecto, es importante no confundir el concepto de formación (como intento técnico de mejorar el desempeño inmediato de un determinado puesto de trabajo, reforzando una cultura y un proyecto institucional ya existentes) con el concepto de formación comportamental o para el cambio (como proceso integrador de una revisión más amplia de los modelos organizativos, culturales y comportamentales existentes en las personas y las instituciones).

Aunque el tema de la formación en el área comportamental se ha tratado sobradamente, en especial en la literatura anglosajona, la terminología de "formación comportamental" raras veces se utiliza. Es importante, pues, indicar que entendemos por formación comportamental toda aquella que aborda los temas del comportamiento organizativo (Madureira, 2004). Entre estas áreas de estudio podemos destacar: la gestión del cambio organizativo, el liderazgo, la cultura organizativa, la gestión de equipos, la gestión de conflictos y las técnicas de negociación, la comunicación, el poder organizativo y la motivación (Robbins, 1998).

Ahora bien, para encuadrar la cuestión de la formación comportamental en un contexto organizativo específico, es necesario tener una idea más detallada del mismo. Así, es importante indicar que, en el caso portugués, la Administración pública presenta una media de edad envejecida (superior a los 45 años), bajas cualificaciones académicas y está anclada en modelos organizativos retrógrados, con procedimientos burocratizados y un poder de decisión centralizado. Parece, pues, el escenario ideal para que el cambio de comportamientos, y por consiguiente la formación, no encuentren un terreno propicio para su desarrollo (Madureira, 2004; Rocha, 2001; Pessoa De Amorim, 1997). En un contexto de este tipo, podemos entender que la formación, en especial en el área comportamental (en la que la medición de los resultados es más subjetiva), así como la gestión que se hace de ella, se aparten con frecuencia del papel de preocupaciones centrales de la gestión pública portuguesa.

## Tesis de partida

*Tesis 1* – Habida cuenta de lo anteriormente indicado, nuestra primera Tesis parte del principio de que la formación comportamental no está definida de forma precisa, sistematizada y descentralizada en la Administración pública portuguesa. Creemos que la mayoría de las veces no existe un “cambio de comportamientos a través de la formación”, una coherencia entre los comportamientos potenciados por el aprendizaje en formación y las necesidades funcionales reales de los participantes, un conocimiento y una participación activa de éstos en los diagnósticos de necesidades y en los planes de formación de sus servicios ni una uniformidad en los criterios que guían la elección de los funcionarios que asisten a las acciones de formación.

Por otro lado, y partiendo de la premisa de que no existe una sistematización suficiente entre las distintas fases del ciclo de formación (en particular entre el diagnóstico de necesidades y las fases que le siguen), consideramos interesante también poder comprobar *modelos sistémicos de formación* como los presentados por Cruz (1998) o Chiavenato (1987), que se recogen en las figuras 1 y 2 respectivamente.

Al aplicar estos modelos a la realidad portuguesa, se pretendió comprobar si existía un ciclo de formación en la Administración pública portuguesa que pudiese identificarse con los modelos presentados por los autores citados y que comprendiese al menos las fases de definición de los objetivos, diagnóstico de necesidades, planificación, ejecución y evaluación de la formación.

*Tesis 2* – La segunda Tesis sugiere que en la Administración pública portuguesa la gestión de la formación está condicionada por argumentos corporativos/ institucionales, así como por su entorno cultural. A este respecto, los modelos propuestos por Scott y Meyer (1991) y por Moore e Ishak (1989) señalan precisamente que la existencia de coacciones corporativas (el primer modelo) y culturales y metaculturales (el segundo) ejerce una gran influencia en la gestión de la formación en contexto administrativo <sup>(3)</sup>.

*Tesis 3* – De los modelos sistémicos de formación indicados en la primera Tesis, nos parece especialmente importante prestar especial atención a la cuestión de la “evaluación de la formación”. Autores como Le Boterf (1992) y Kirkpatrick (1997) recurren a la segmentación del propio concepto de evaluación. El segundo llama la atención incluso sobre las significativas diferencias existentes entre los distintos niveles de evaluación (siendo el primero el más superficial y correspondiendo el último a la forma más profunda de evaluación):

---

<sup>(3)</sup> Moore e Ishak definen la “metacultura” como el entorno cultural más amplio (en este caso, el de la Administración) y la “cultura”, como la cultura organizativa de un servicio en particular.

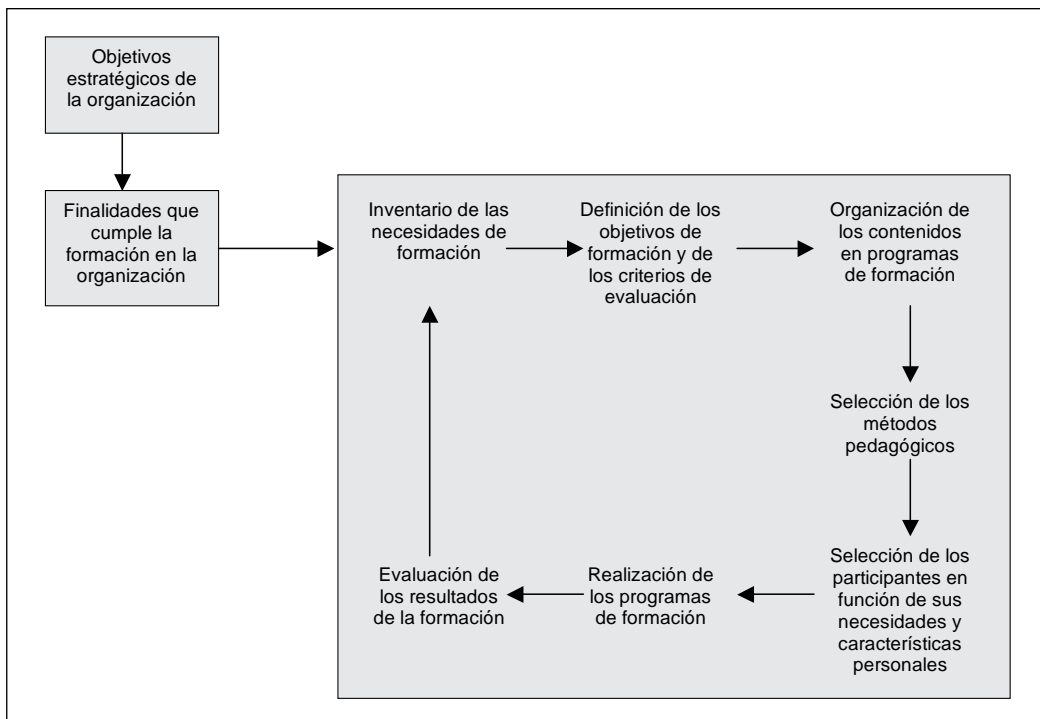
- nivel de reacción;
- nivel de aprendizaje;
- nivel de modificación comportamental;
- nivel de influencia en los resultados organizativos.

En efecto, sólo a través de la evaluación, y en particular de una evaluación continuada en el tiempo, se puede disponer de un *feed-back* ajustado de los resultados producidos por la formación, tanto en los participantes como en su contribución objetiva a los resultados organizativos.

Tomando como base estas premisas, nuestra tercera Tesis sustenta la idea de que la evaluación de la formación de los Directivos Superiores en el contexto administrativo se efectúa sin ninguna profundización, siendo realizada exclusivamente por el organismo promotor de la formación (en este caso, el INA), sin que haya ninguna aportación en común de dicho organismos y del Servicio cliente de la formación.

Elaboradas las tesis de partida, se verificaron las mismas y los resultados y el debate correspondiente se presentan en el apartado 5.

Figura 1: Modelo sistémico general de la actividad de formación



## Metodología

Sobre la base de las tesis, se elaboró un cuestionario que se envió a todos los Directivos Superiores que asistieron a cursos de formación del área comportamental en el INA entre 1996 y 2001. Fue un período de una sola legislatura en el país <sup>(4)</sup> y teníamos curiosidad por comprobar si, durante esos seis años, el poder político había aplicado una “política” innovadora a la gestión de la formación.

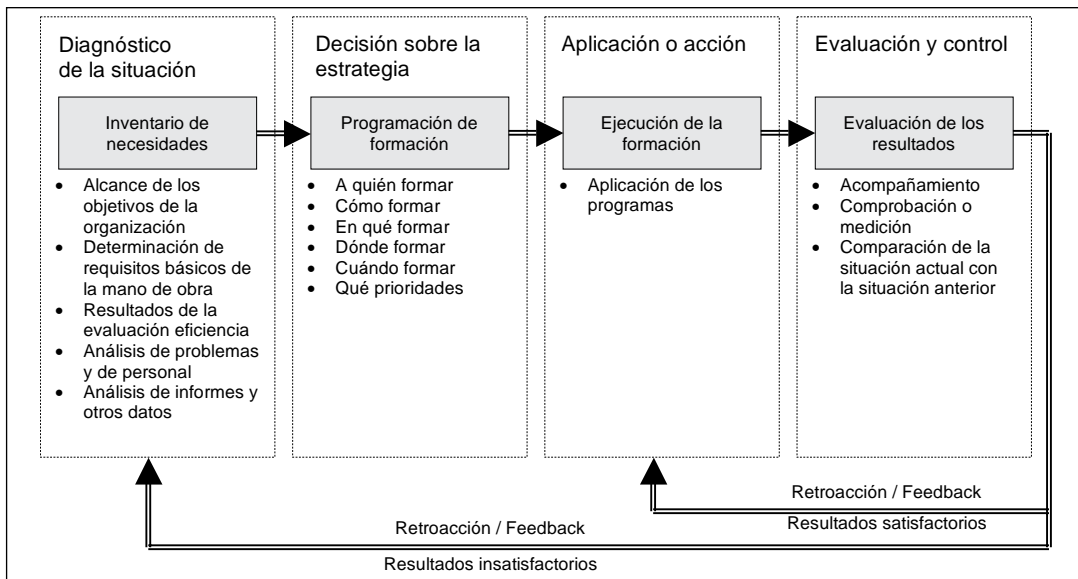
A partir de la recepción de las respuestas a los cuestionarios, se presentaron los resultados de forma descriptiva, acompañados de una reflexión/debate sobre los mismos.

## Universo y muestra

### Universo

El universo del estudio estaba integrado por 1.342 sujetos (es decir, todos los Directivos Superiores, procedentes de las más diversas áreas de la Administración pública portuguesa, que asistieron a cursos de formación en el área comportamental en la División de Formación de Directivos Superiores del INA entre los años 1996 y 2001). La selección de este universo tenía como objetivo permitirnos recabar las opiniones y la sensibi-

Figura 2: Fases del ciclo de formación



Fuente: Adaptado de Chiavenato, Idalberto (1985), Recursos Humanos – Edição Compacta, Atlas, São Paulo, pp-291

(4) Legislatura durante la cual gobernó el Partido Socialista (PS).

lidad de los participantes sobre la formación comportamental recibida a lo largo de un período de tiempo considerable (6 años).

### *Muestra*

Se enviaron los cuestionarios a todos los elementos del universo por correo (muestreo por correo no aleatorio), estando constituida la muestra definitiva por el número de participantes que respondieron a dichos cuestionarios. Del universo de estudio de 1.342 encuestas mediante cuestionario enviadas a los participantes durante el mes de abril de 2002, recibimos respuesta de 212 encuestados, es decir el 15,8 % del universo encuestado.

Cerca del 70 % de la muestra se sitúa entre los 30 y los 50 años de edad, estando constituida el 62,1 % de la misma por mujeres.

## Presentación y debate de los resultados

### **El papel de la formación comportamental en la Administración pública**

Los resultados demostraron que la mayoría de los encuestados (66,8 % de la muestra) estaba de acuerdo con la premisa de que *los cursos de formación comportamental presentan ideas nuevas, que es posible concretar en el contexto administrativo y/o coincidentes con el sentido de cambio del mismo*. La sensibilidad de los funcionarios a este respecto no fue la que esperábamos inicialmente, que descansaba en la creencia de que las acciones de formación comportamental podrían presentar *ideas nuevas, pero no siempre con una posibilidad de aplicación práctica*. Esta sensibilidad de los encuestados pone de manifiesto que, en un contexto de pérdida de credibilidad del funcionario público <sup>(5)</sup> y del funcionamiento de la Administración pública, existe al parecer una fuerte voluntad de recuperación del estatuto y la autoestima profesional. La creencia de que la formación comportamental conlleva un germen de cambio está ganando adeptos entre un grupo de funcionarios cualificados (los Directivos Superiores), que aspiran a poder trabajar en entornos de modernidad organizativa y a ser respetados profesionalmente. Tal vez sea este fenómeno de deseabilidad el que induzca a los encuestados a ser tan categóricos al valorar la posibilidad de aplicación práctica de las ideas transmitidas por la formación.

Los resultados indican asimismo la existencia de una *coherencia entre las actitudes y los comportamientos aprehendidos a través de las acciones de formación y las necesidades funcionales reales*. Cerca del 92 % de

(5) Esta pérdida de credibilidad tiene un carácter generalizado. Se puede encontrar una referencia al caso portugués en Corte-Real, I.; Koen, N.; Kelly, M.; Petiteville, F. (1999), *Les administrations en mouvement – Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays: Portugal, Pays Bas, Irlande et France*, Maastricht, EIPA.

los encuestados admitieron que esa coherencia era absoluta o al menos puntual. También en este caso, las respuestas de los encuestados pueden estar inducidas por la "deseabilidad social" de que las cosas marchen del modo más deseable. En estos casos, puede resultar difícil para quien está expuesto a una encuesta tener una opinión distanciada de sus deseos.

Según el 73 % de los participantes, en los Servicios existe *un nivel de conformidad total o muy alto entre las tareas desempeñadas y las tareas formalmente descritas como pertenecientes al puesto de los funcionarios*. De ser como afirman, la elaboración de los diagnósticos de necesidades de formación tendría como punto de partida una información fidedigna aportada por una descripción de tareas sólida, supuestamente inductora de un análisis objetivo, revelador de las lagunas efectivas y por tanto capaz de generar programas de formación adecuados a las necesidades inventariadas. A este respecto, la información facilitada por nuestros encuestados está en desacuerdo con los datos recogidos en estudios anteriores (véase Profap, 1994, 1995, 1997), que revelan una tendencia, por parte de los organismos promotores de formación, a recurrir a "marcos teóricos genéricos" en vez de identificar rigurosamente las necesidades reales de formación.

Por lo que respecta a la cuestión de la *existencia/inexistencia, en la mayoría de los Servicios, de un diagnóstico de necesidades y un plan de formación* que orienten la intervención de los participantes en acciones de formación comportamental, los resultados recogidos demuestran que una aplastante mayoría de encuestados (cerca del 80 %) observa que en sus Servicios de origen no se efectúa ningún diagnóstico de las necesidades de formación (comportamental) y que tampoco existe ningún plan de formación. Estos resultados entran en clara contradicción con otros indicados anteriormente, en los que los encuestados indicaban que existía una coherencia entre los comportamientos aprehendidos y las necesidades funcionales reales. Difícilmente puede haber coherencia entre lo que se aprehende y lo que se necesita sin que previamente se diagnostique formalmente qué lagunas hay que colmar o cuáles son los comportamientos que hay que modificar. Sobre la base estos resultados, podemos afirmar que los citados modelos sistémicos de formación propuestos por Cruz (1998) o Chiavenato (1987) no se cumplen por lo general en la Administración pública portuguesa, sin que se pueda hablar siquiera de la existencia de un ciclo de formación para nuestra realidad administrativa.

No obstante lo anteriormente dicho, existen otros enfoques que nos proporcionan argumentos alternativos para entender la cuestión. Según estos, si no existe en la mayoría de los Servicios ni un diagnóstico de necesidades ni un plan de formación adecuados, pero al mismo tiempo los funcionarios no dejan de asistir a los cursos, debemos considerar la posibilidad de que nos encontremos ante un fenómeno de autoorganización. En efecto, como sistemas abiertos que son, y teniendo en cuenta el entorno de turbulencia en que operan, las organizaciones se convierten fá-



cilmente en estructuras disipadoras. Así lo entiende Fonseca (2002), señalando incluso que la emergencia de una estructura disipadora no puede deducirse de presupuestos o condiciones establecidas previamente. Según esta línea de pensamiento, el precario equilibrio de las organizaciones les confiere múltiples posibilidades de acontecimientos. Lo que viene a decir que, incluso en ausencia de un diagnóstico de necesidades y una planificación de la formación, los funcionarios no dejan de formarse de una forma relativamente autoorganizada, buscando soluciones para exigencias que sienten como propias.

También por lo que respecta a la cuestión del diagnóstico, se comprobó que en la mayoría de los casos en que los Servicios recurren a medios informales de diagnóstico de las necesidades de formación, la probabilidad de que desarrollen un plan de formación comportamental para el Servicio es menor, siendo igualmente cierto la inversa. La búsqueda de medios de diagnóstico formalizados incrementa la posibilidad de que exista un plan de formación en el Servicio (el 55 % de los encuestados que afirman trabajar en Servicios que utilizan medios formales de diagnóstico de las necesidades de formación indican que tienen un plan de formación; por otro lado, el 70 % de los que admiten que sus Servicios sólo emplean medios informales de diagnóstico, admiten que no existe ningún plan de formación). Se consolida así la idea que, sin una formalización de todas las etapas del ciclo de formación (especialmente el análisis de las necesidades, que, si es inventado, induce a error todo el ciclo), recogidas en un documento institucional integrado, que podemos denominar "plan de formación", es impracticable promover programas de formación coincidentes con las necesidades existentes, y mucho menos extrapolar esas necesidades al futuro. Esta argumentación no choca con la anterior, que sugiere la imprevisibilidad de las estructuras. En efecto, si por un lado nos parece defendible que las organizaciones procedan a una detección sistematizada de las necesidades de formación que nos permita aportar una formación adecuada, por otro somos conscientes de que los presupuestos en que nos basamos para efectuar ese diagnóstico son efímeros (desde el punto de vista de su horizonte temporal) y pueden sufrir alteraciones permanentes. La armonización de estos puntos de vista debe estar presente al planificar el ciclo de formación.

La inexistencia de una *uniformización de criterios para la asistencia de los participantes a las acciones de formación comportamental* fue otro de los hechos confirmados por los datos disponibles. Es también revelador que el criterio dominante indicado por los encuestados sea el "intento de actualización de conocimientos" (44,2 %) y no el "intento de preparación para cambios futuros" (23,3 %), como sería de esperar teniendo en cuenta que tratamos del segmento específico de la formación comportamental. A pesar de que no parece errada la existencia de una diversidad de criterios, debería existir una lógica que presidiese la definición de dichos criterios y los propósitos en función de los cuales se definen. En este caso, la aparente inexistencia de algún tipo de articulación de crite-

rios para la formación comportamental parece derivarse de una desarticulación más amplia en la forma como está pensada la formación en el contexto administrativo. También se desprende de los resultados obtenidos que la “voluntad propia de los funcionarios” (86,5 % de los encuestados) es decisiva para la asistencia a las acciones, en detrimento de otros factores (como el análisis formal de las necesidades, la sintonía entre la opinión del participante y de su jerarquía, etc.). Este hecho refuerza la idea de que nos encontramos ante procesos de autoorganización.

Dado que los resultados confirman que el INA (Organismo Central Promotor de Formación) es el centro a que más recurren los funcionarios para asistir a acciones de formación comportamental (de los funcionarios encuestados, sólo el 14 % admite haber asistido a acciones de formación comportamental promovidas por otros centros de formación) y que según el 71,3 % de los participantes en la mayoría de los Servicios de la Administración pública no existen centros de formación, cabe sospechar que no existe una descentralización suficiente de los centros promotores de formación. La excesiva concentración de las responsabilidades de promoción de la formación (procediendo la población de participantes de sectores tan distintos como la economía, las finanzas, el empleo, la defensa, la justicia, la salud, la agricultura y la pesca, etc.) en un organismo como el INA, que a pesar de poseer una cartera de formadores externos, cuenta con un personal permanente reducido, nos parece excesiva. El Instituto podría elaborar modelos de formación y desarrollar iniciativas estratégicas tendentes a la descentralización (sobre todo teniendo en cuenta el carácter particular de algunas acciones), así como apoyar el desarrollo de instrumentos de diagnóstico y evaluación propios de cada Servicio (aunque se puedan basar en un guión global de formación común para las acciones de formación de la Administración pública).

### **Gestión de la formación comportamental por las instituciones públicas: ¿una perspectiva técnicamente adecuada o dominio corporativo?**

En la Administración pública, la adopción de una perspectiva más rigurosa para la gestión de la formación comportamental se ve dificultada por la superposición de una perspectiva corporativa, en la que tradición, reglamentos y atavismos se imponen a la racionalidad. Esta Tesis se apoya en el argumento de Scott y Meyer (1991), según el cual los procesos institucionales (que en el caso de la Administración pública son burocráticos) son instrumentos de difusión de creencias y valores organizativos con arreglo a los cuales la formación profesional debe contemplarse como deseada y consensuada. Según esta perspectiva institucional, las redes profesionales pueden creer que promueven y estimulan el cambio y la innovación organizativa, sin que ello modifique necesariamente la filosofía o la eficiencia de la organización. Esta perspectiva se refuerza con la pre-

sentada en el modelo de Moore e Ishak (1989), según el cual la gestión de la formación siempre está condicionada por una metacultura más amplia (en el caso que nos ocupa, la administrativa), así como por la cultura de cada Servicio en particular.

Dando por ciertas estas premisas, y a fin de conocer el uso que hacen las jerarquías de la formación comportamental, nos interesaba identificar los *estilos de gestión adoptados en los Servicios de la Administración portuguesa*. Según los participantes, el estilo de gestión predominante en la Administración pública portuguesa sería el "democrático" (39,9 %), seguido muy de cerca por el "participativo" (38 %).

Estos resultados están en desacuerdo con la Tesis que sugería que el estilo de gestión predominante en la Administración portuguesa sería el "burocrático". En efecto, sólo el 15,4 % de los participantes creen que éste sea el estilo de gestión predominante. La explicación de estos resultados puede deberse a que los encuestados sean Directivos Superiores, muchos de los cuales desempeñan cargos de coordinación o dirección. Tal vez por ello los encuestados sean excesivamente optimistas en cuanto al estilo de gestión practicado, y le resulte más difícil reconocer que los Servicios en que trabajan puedan estar sometidos a un estilo de gestión "burocrático" (véase Crozier, 1963).

Por lo que respecta a la *puesta en común con los colegas de los comportamientos aprehendidos en las acciones de formación*, el 75,7 % de los participantes confirman que se lleva a cabo, minimizando la resistencia al cambio de los Servicios ante las nuevas propuestas presentadas por los funcionarios como resultado del aprendizaje efectuado. Un porcentaje muy semejante de encuestados admite incluso que los Servicios no obstaculizan los nuevos comportamientos resultantes de la formación, defendiendo que existe una práctica de *aprendizaje organizativo* (sobre este concepto véase Sisternas, 1999) en virtud del cual la organización adopta nuevas conductas grupales y no favorece el comportamiento organizativo individualizado. A este respecto conviene recordar, sin embargo que, aunque pueda ser parcialmente reducida, la resistencia al cambio se asocia normalmente a los procesos de cambio organizativo (Lewin, 1965; Kanter et al., 1992). Los resultados obtenidos podrían hacernos pensar que este caso fuese la excepción que confirma la regla. Con todo, y dado que los encuestados proceden de los más diversos organismos de la Administración pública, no nos parece que sea la explicación adecuada. Sería una enorme coincidencia que se hubiesen reunido en nuestra muestra todos los que pretenden participar activamente en el cambio. Más bien creemos que se trata, de nuevo, de un sentimiento de "deseabilidad social" por parte de los funcionarios, más que sea un hecho real el incentivo a la participación proactiva en el cambio. Por otro lado, dado que, como ya vimos, muchos de los encuestados ocupan puestos jerárquicos, forman parte de la realidad organizativa que hay que modificar. Tal vez por ser conscientes de esto mismo, opten por el discurso de la "implicación" de los distintos niveles jerárquicos, como forma de cambio compartida, pero ilusoria. Sólo de es-

ta forma se garantiza la estabilidad de *status* y privilegios, sin por ello dejar de pronunciar la fórmula políticamente correcta del “cambio participativo” (véase Campos, 2002; Araújo, 1999; Rocha, 1998).

### **La (in)definición en la evaluación de la formación en el área comportamental en el contexto de la Administración pública**

Por lo que respecta al capítulo de la evaluación de la formación, el *predominio de la evaluación sólo por lo que respecta a la “reacción de los participantes”* (51 % de los encuestados) encuentra una explicación totalmente posible en la lectura del “modelo de evaluación de Kirkpatrick”, que designa el “nivel de reacción” como el más fácilmente medible, a pesar de ser tal vez el menos esclarecedor (Kirkpatrick, 1996).

También por lo que respecta al momento elegido para las acciones de evaluación, y teniendo presentes las respuestas de los encuestados, se observó que el principal momento de evaluación de las acciones de formación comportamental es el final de la acción (87,3 % das respuestas), quedando descartada casi siempre la opción de la evaluación como proceso continuado en el tiempo. Este es el procedimiento equivocado, insuficiente pero habitual en los programas de formación en el sector público. Como se desprende de la lectura del modelo, una evaluación de este tipo sólo permite percibir cuáles fueron las “reacciones” y el “aprendizaje” de los participantes, pero nunca se puede llegar a saber si se produjo una efectiva “modificación de los comportamientos” o cuál fue el impacto de la misma en los “resultados de la organización”.

Los resultados revelaron también que, según el 62,5 % de los participantes encuestados, el INA es el principal evaluador de los cursos de formación comportamental que él mismo imparte. En efecto, el propio Instituto lleva a cabo la evaluación de forma aislada, sin que los Servicios Cliente participen en esta fase del ciclo de formación. Si un proceso de este tipo resulta desproporcionadamente “gravoso” para el INA, es igualmente desresponsabilizador, y al mismo tiempo constrictivo, para el Servicio Cliente. En realidad, si este sistema puede, por un lado, potenciar cierto “adormecimiento” en los Servicios menos emprendedores, por otro obliga a los Servicios más dinámicos a apartarse de una evaluación que debería ser alentada y completada con el organismo promotor de la formación.

Esta tendencia a la *centralización de la evaluación en los organismos promotores de formación profesional en la área comportamental*, y a la no participación de los Servicios clientes en el proceso, se observa también por lo que respecta a la evaluación de los cursos realizados fuera del INA (según el 54 % de los encuestados). Se trata, pues, de una cuestión, más que intrínseca a un determinado organismo promotor de formación, probablemente presente en toda la Administración pública.

## Conclusiones

Los principales problemas de la formación en la Administración pública portuguesa siguen relacionándose con las cuestiones del diagnóstico de las necesidades, la evaluación de la formación y la ausencia de intervención de los distintos actores organizativos en el proceso de formación. Nuestro estudio intenta aportar como valor añadido, por un lado, una actualización de la información disponible y, por otro, una especificación de la vertiente de formación tratada: la formación comportamental.

Los resultados demuestran que la mayoría de los Servicios siguen sin utilizar medios de diagnóstico formalizados para la detección de las necesidades de formación en el área comportamental y sin organizar ningún tipo de plan de formación. Los criterios de selección de los candidatos a participantes son imprecisos, imperando la voluntad del funcionario en detrimento de una articulación de la misma con una estrategia integrada. De esta forma, y aun considerando a los funcionarios actores organizativos que trabajan en una estructura abierta y compleja, susceptibles de encontrar sus propias formas de autoorganización, difícilmente se puede hablar de una perspectiva estratégica en la gestión de la formación en el área comportamental.

Por lo que respecta a la evaluación, hemos visto que se produce sobre todo a escala de las "reacciones", y sólo al final de la acción, sin que tenga lugar después una continuación del proceso evaluativo. Se ha observado también que existe una tendencia a la centralización de la evaluación en los organismos promotores de formación comportamental, y a la no participación de los Servicios cliente en el proceso. A este respecto, pensamos que nos encontramos ante un fenómeno, más que intrínseco a un determinado organismo promotor de formación (en este caso el INA), probablemente cultural y transversal a toda la Administración pública.

Este estudio indica también la posibilidad de que los encuestados se engañen por sentimientos de "deseabilidad social", dando respuestas más en función de una ambición, un deseo o un instinto de defensa corporativa que con arreglo a lo que de verdad sucede. El hecho de que los participantes consideren que el estilo predominante de gestión en la Administración pública portuguesa es el "democrático" es un ejemplo de ello.

Al final de la investigación sólo queda claro que el ciclo de formación profesional no existe como tal en el contexto de la Administración pública. Existen muchas imprecisiones e incongruencias y tal vez tampoco haya una conciencia extendida de la importancia de la formación comportamental. Es importante destacar también que los datos recogidos, así como las conclusiones resultantes de los mismos, resultan reforzados por el hecho de que el estudio se basa en una muestra no aleatoria en la que las personas que respondieron a los cuestionarios (15,8 % del universo) son las más interesadas e implicadas en la gestión de la formación comportamental y sus consecuencias.

Por lo que respecta a las implicaciones prácticas y futuras investigaciones que pueda sugerir nuestro estudio, es importante destacar que la excesiva centralización de la gestión de la formación y de su evaluación parecen constituir razones de sobra para que en un futuro próximo se replantee la articulación del INA con sus Servicios Cliente (es decir, los diversos Servicios de la Administración pública portuguesa) para la construcción de un sistema de evaluación y gestión compartido de la formación profesional, en particular por lo que respecta al capítulo de la formación comportamental.

En cuanto a los diagnósticos de necesidades y los planes de formación (en especial en el área comportamental) recomendamos que se formalicen en cada Servicio. Aunque los métodos de diagnóstico varíen en función de las características específicas de los Servicios y las ramas de actividad, lo cierto es que el INA, ante la imposibilidad (además, esta hipótesis sería desacertada) de proceder al diagnóstico de las necesidades de formación de todos los Servicios de la Administración, debería trabajar de forma integrada con los mismos para llegar al menos a un "tronco común" de diagnóstico, que pueda utilizarse indistintamente o al menos pueda adaptarse a los diversos Servicios.

Todos los temas indicados deberán ser objeto de nuevas investigaciones que estudien específicamente cada uno de estos puntos y, por consiguiente, contribuyan a su aplicación en un futuro próximo.

## Bibliografía

- Araújo, J.E. *Reform and Institutional Persistence in Portuguese Central Administration*, tesis de doctorado en Gestión Pública, Universidad de Exeter, 1999.
- Campos, AC. *Reforma da Administração Pública in Reformar Portugal – 17 estratégias de mudança*, Lisboa, Oficina do Livro, 2002.
- Chiavenato, I. *Teoria Geral da Administração*, Volumen 2, São Paulo, McGraw-Hill, 1987.
- Chiavenato, I. *Recursos Humanos – Edição Compacta*, São Paulo, Atlas, 1985.
- Corte-Real, I.; Koen, N.; Kelly, M.; Petiteville, F. *Les administrations en mouvement – Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays: Portugal, Pays Bas, Irlande et France*, Maastricht, EIPA, 1999.

- Crozier, M. *L'entreprise à l'écoute*, París, Interédition, 1991.
- Crozier, M.; Friedberg E. *L'acteur et le système*, París, Editions du Seuil, 1977.
- Crozier, M. *Le phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisations modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, París: Éditions du Seuil, 1963.
- Cruz, J. P. *Formação Profissional em Portugal – Do Levantamento das necessidades à avaliação*, Lisboa, Edições Sílabo, 1998.
- Fonseca, J.M. *Complexity and Innovation in Organizations*, NY, Routledge, 2002.
- Graen, G. Role-Making Processes within Complex Organizations, en Dunnette, Marvin (org.), *Handbook of industrial and organizational psychology*, Chicago, Rand McNally, 1976.
- Kanter, R.M.; Stein B.A, Jick, T.D. *The Challenge of Organizational Change*, Free Press, 1992.
- Kirkpatrick, D. Evaluation, en Craig, Robert (dir.ed.), *The ASTD Training and Development Handbook*, McGraw-Hill, 1997, p. 294-312.
- Le Boterf, G. *L'ingénierie des compétences*, París: Éditions d'Organisation, 1999.
- Le Boterf, G. , Avaliar o investimento em formação, *Formar*, nº 6, 1992, pp-54-56.
- Lewin, K. *Teoria de Campo em Ciência Social*, São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1965.
- Maddock, S. Making Modernisation work: New Narratives, change strategies and people management in the public sector, *The International Journal of Public Sector Management*, 2002, Vol.15 nº1, p. 13-43.
- Madureira, C. *A formação comportamental no contexto no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa*, Oeiras, Edições INA, 2004.
- Madureira, C. A organização neo-taylorista do trabalho no fim do século XX, *Sociologia Problemas e Práticas*, 2000, nº32, p. 159-182.
- Madureira, C. *A preponderância dos modelos de organização do trabalho neo-tayloristas nas sociedades ocidentais do fim do século XX*, tesis de maestría, Lisboa, ISEG, 1997.
- Majchrzak, A, Davis, D. (1990), The human side of flexible factory automation: research and management practice en Oskamp, S.; Spacapapan, S. (dirs. ed.), *People's reaction to technology*, California, Sage Publications.
- Moore, R.W.; Ishak, S.T. The influence of culture on recruitment and training: Hofstede's cultural consequences as applied to the Asian Pacific and Korea, en *Research in Personnel and Human Resources Management*, 1989, Supl. 1, p. 277-300.
- OCDE, *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, París: PUMA, 1996.
- OCDE, Managing Administrative Reform: A case study of Portugal (1976-1994), *Public Management Occasional Papers*, París: PUMA, 1995.

- Pessoa de Amorim, R. , *O emprego público - Antecipar a mudança, gerir a mudança*, Lisboa (manuscrito no publicado), 1997.
- Profap II, *Estudo de Avaliação Intercalar, Relatório Final*, Quaternaire Portugal, 1997.
- Profap I, *Propostas de acção para a aplicação das recomendações da avaliação do PROFAP*, CIDEDEC, 1995.
- Profap I, *Estudo de avaliação do Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública*, Medidas 1 y 2, Informe final, CIDEDEC, 1994.
- Robbins, S.P. *Comportamento Organizacional*, Livros Técnicos e Científicos (traducción autorizada por Prentice Hall), 1998.
- Rocha, J.A.O. *Gestão Publica e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA, 2001.
- Rocha, J.A.O. The New Public Management and its Consequences in the Public Personnel System, *Review of Public Personnel Administration*, 1998, Vol.18, nº2, p. 82-87.
- Schein, E. *Process Consultation*, vol.2 Reading, Addison-Wesley, 1987.
- Scott W.R.; Meyer J.W. The rise of training programs in firms and agencies: an institutional perspective, en *Research in Organizational Behavior*, 1991, vol.13, p. 297-326.
- Sisternas, X. Formación para el cambio, cambio en la formación, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1999 Mayo-Agosto, nº 15, p. 109-117.
- Stacey, R.D. *Complex Responsive processes in Organizations*, NY, Routledge, 2001.
- Wright, V. Reshaping the State: The Implications for Public Administration, en *Western European Politics*, 1994, vol 17, nº 3 p. 102-137.