

La Dirección Pública como aprendizaje: Una Experiencia de Diseño y Evaluación de la Formación en Gerencia Pública

Francisco Longo y Eduardo Gil*

Resumen

Los cambios que se están produciendo durante el último tiempo, y que privilegian la lógica gerencial, dan cuenta de un cambio profundo en el modelo dual existente (clase política y función pública profesional) y que tiene profundas implicancias para la formación de directivos públicos, elemento clave en los procesos de reforma de la gestión pública en todo el mundo.

En este artículo se propone un modelo de referencia para un adecuado diseño de la formación de directivos públicos: un modelo de ejercicio de la función directiva que sirva de patrón o marco al propósito de la función; un modelo de competencias directivas, coherente con aquel patrón, y que pueda ser utilizado como horizonte; y un modelo de aprendizaje del que quepa extraer tanto la filosofía formativa como los diferentes elementos integrantes del proceso de capacitación. Para evaluar la pertinencia del modelo se analiza un caso particular (el Diploma en "Función Gerencial en las Administraciones Públicas" (FGAP)) que imparte ESADE, el que incorpora mecanismos de evaluación, tanto de los aprendizajes alcanzados (utilizando para ello las diferentes técnicas propias de la capacitación de adultos), como de la adecuación a las expectativas y la satisfacción producida en los participantes y prescriptores.

Palabras clave: directivos públicos; formación; evaluación; aprendizaje

Abstract

Changes occurring recently, which favor a managerial approach, are a result of a deep change in the existing dual model (political class and professional public bureaucracy), that has important consequences for the training of public managers. This training is a key factor in the processes of public management reform in the world.

This article proposes a reference model for an adequate design of public managers' training programs: a model of application of the executive function that serves as a pattern or framework to the purpose of the function; a model of executive competences coherent with that framework and that can be used as guidance; and a learning model from which the formative philosophy as well as different elements of the training process can be taken. For evaluating the relevance of the model, a case study will be evaluated: the Diploma in Managerial Function in the Public Administrations (MFPA) offered by ESADE, which includes evaluation mechanisms of the learning obtained (by using different techniques that are part of adult training methodology), as well as for the adjustment to the expectations of and the satisfaction produced in the participants and trainers.

Keywords: public managers, training, evaluation, learning

* Francisco Longo Martínez: Profesor del Departamento de Dirección de Recursos Humanos y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, en Barcelona. Director del Master en Dirección Pública (EMPA) de ESADE y Codirector del master en Gestión Pública (Programa interuniversitario ESADE-UAB-UPF).

Eduardo Gil Carbo: Director asociado del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Licenciado en Historia por la Universidad Autónoma de Barcelona y MBA por ESADE. Ha sido Project Manager del Instituto Dipolí de formación continua para directivos perteneciente a la Universidad Tecnológica de Helsinki y del departamento de ciencia política y de la administración de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

1. INTRODUCCIÓN

La formación de directivos públicos forma parte destacada de los procesos de reforma de la gestión pública en todo el mundo. A su vez, las características de esta formación se hallan netamente influidas por las orientaciones propias de las estrategias reformadoras. En este marco, un adecuado diseño de la formación de directivos públicos exige contar con un triple modelo de referencia: en primer lugar, un modelo de ejercicio de la función directiva que sirva de patrón o marco al propósito; en segundo lugar, un modelo de competencias directivas, coherentes con aquél, y que pueda ser utilizado como horizonte; en tercer lugar, un modelo de aprendizaje del que quepa extraer tanto la filosofía formativa como los diferentes elementos integrantes - contenidos, metodología, formato, secuencia, incentivos...- del proceso de capacitación.

Este trabajo pretende reflejar los puntos de vista del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE sobre dichas cuestiones. Se trata de enfoques basados en una experiencia de veinte años en el diseño y práctica de la formación en gerencia pública, desarrollada desde una institución universitaria privada especializada en la formación de dirigentes empresariales, trabajando en estrecha colaboración con las organizaciones del sector público. La ponencia incluye un avance de los resultados de una investigación, todavía en curso, desarrollada por el Instituto, cuyo objeto es la evaluación del impacto sobre el ejercicio del liderazgo en el sector público de la formación recibida por varias generaciones de gerentes públicos, capacitados por el IDGP de ESADE a lo largo de los últimos años.

2. Hacia un Modelo de Función Directiva

En aquellos sistemas públicos en los que encontramos —como ocurre en las democracias avanzadas- los elementos básicos constitutivos de una administración profesional, la acción pública ha venido estando repartida durante décadas, con arreglo al conocido modelo weberiano, entre dos grandes protagonistas: una clase política, investida de autoridad a través de los mecanismos de la democracia representativa, y una función pública profesional, regida por el sistema de mérito.

La aparición de los directivos supone la ruptura de ese dualismo, profundamente interiorizado durante largo tiempo, no sólo en el funcionamiento de las administraciones, sino en la propia conciencia social ¿Qué causas producen las crisis del modelo? ¿A qué se debe la eclosión gerencialista?

A nuestro entender, las bases profundas de la crisis del paradigma weberiano quedaron sentadas hace muchas décadas, tan pronto comienza la imparable evolución de los Estados modernos hacia lo que hoy llamamos Estado prestador, social, o de bienestar. Pensada en el contexto del estado liberal, como garantía de una imparcial e impersonal aplicación de la norma, la burocracia weberiana manifiesta precozmente —al menos en el plano del análisis- su inadaptación a esa

evolución. La creciente asunción por los gobiernos de la provisión de servicios públicos, en su mayor parte bajo modalidades de prestación directa, va incrementando gradualmente la dimensión empresarial de una buena parte de su actuación. La legitimidad gubernamental dimanante de la sujeción al derecho debe ser crecientemente complementada con la legitimidad por la eficacia.

La enorme expansión de la actividad prestadora de los poderes públicos da lugar a una creciente complejidad y diversificación de los procesos de producción de los servicios (Echevarría, 1993: 93 y ss.). La necesidad de actores capaces de ponerse al frente de dichos procesos, garantizando su eficacia, no resulta adecuadamente satisfecha por ninguno de los dos actores básicos del sistema. El escenario adecuado para la ruptura del dualismo parece servido, y, sin embargo, no será hasta épocas mucho más recientes, cuando el fenómeno de la gerencialización acabe por imponerse en la práctica, en muchos casos, o, cuando menos, por ser asumido como tendencia deseable, en muchos otros (Cabrero, 1991).

La explicación más consistente y extendida entre quienes han analizado el proceso no deja de resultar paradójica. Si bien el nacimiento y desarrollo del Estado de bienestar incorporaban las necesidades apuntadas, será precisamente su crisis la que haga aflorar y generalizarse las respuestas. La crisis fiscal, la creciente restricción de recursos a disposición de los gobiernos, actuarán como la espoleta capaz de cuestionar el statu quo e implementar un modelo alternativo.

Para Sue Richards (1994: 5-9), que analiza el fenómeno desde la experiencia británica, pero en claves aplicables a entornos que nos son más próximos, la fase expansiva del Estado de bienestar fue protagonizada por dos actores principales: los políticos y los profesionales (técnicos y especialistas incorporados a la administración para la prestación de un volumen creciente de servicios). Ambos protagonistas operaban como fuerzas expansivas de las respuestas públicas. Los primeros, presionados por una demanda social creciente, cuya satisfacción era la clave para competir con éxito en el mercado electoral. Los segundos, impulsados por esas mismas necesidades, vividas en su relación con los usuarios reales o potenciales de los servicios, así como por su interés en consolidar su ego y protagonismo en el sistema. En el medio, una burocracia débil, administrando y dando forma a las intervenciones y transacciones de los dos actores principales.

El modelo puede subsistir, cree la autora británica, mientras es posible nutrir sus intrínsecas tendencias expansivas mediante el incrementalismo de los presupuestos públicos. Cuando la magnitud alcanzada por el gasto público, y la necesidad de políticas presupuestarias restrictivas, cuestionan la viabilidad económica de aquél, los políticos necesitan introducir disciplina en el sistema. La incorporación de los managers, portadores del ethos de la racionalidad económica, les permitirá orientar la administración hacia la producción de mejoras de eficiencia.

Dos notas significativas cabe retener de este análisis. La primera, que la gerencialización aparece vinculada a una reacción de las clases políticas dirigentes, destinada a tomar el control sobre el sistema, imponiendo su poder sobre la que Clarke y Newman (1997:13) llaman coalición buro-profesional, y utilizando para ello a un nuevo actor, los directivos, que asumirán un protagonismo

destacado. La segunda, que la función directiva, si bien necesaria, en nuestro análisis, mucho antes, como consecuencia de la lógica evolutiva del Estado moderno, no acaba generalizándose sino, bajo el impulso de la crisis de recursos y la restricción del gasto público. Esta segunda nota explicará el contundente sesgo eficientista —fuertemente orientado a la reducción del gasto— que la irrupción de los managers ha adoptado en muchos casos, y que ha dado lugar a algunas de las consecuencias más discutibles de estos procesos.

3. Qué significa ejercer la Gerencia Pública

En este contexto, se impone la búsqueda de un modelo en el que basar una nación de referencia para la práctica de la dirección. Es una tarea difícil en cualquier caso, y más aún cuando hablamos de dirección pública. Esta mayor dificultad nace sobre todo del hecho de que la figura del directivo profesional es nueva, en buena medida, en los sistemas públicos. Su irrupción altera un statu quo protagonizado, como vimos, por los dos actores clásicos del paradigma weberiano: políticos y funcionarios. Ello hace que la figura del manager lleve consigo una cierta carga contracultural que la convierte en algo emergente, poco consolidado, dotado de contornos ambiguos. Hay, en definitiva, todavía, poco arraigo de la función directiva en el repertorio de asunciones tácitas compartidas que configurarían (Schein, 1999) el sustrato cultural profundo de las organizaciones públicas. Es este carácter aún borroso de la figura lo que justamente está haciendo a la función directiva vulnerable a peligros de deriva que la alejan a veces de su razón de ser. En particular, son evidentes los peligros de apropiación de la función de dirigir por los actores tradicionales antes mencionados (Longo, 1999). Así ocurre cuando la figura se politiza, asumiendo un sesgo clientelar, colonizador del espacio directivo por las clases políticas y los intereses partidarios. También es el caso cuando la dirección se burocratiza, convirtiéndose en mera ejecución de normas o aplicación de procedimientos y pautas inercialmente definidas, y alejándose de la responsabilidad por los resultados. Es lo que sucede cuando la función pública ordinaria la hace suya, desnaturalizándola.

No defendemos, desde luego, la existencia de un modelo único y excluyente de referencia para el ejercicio de la dirección pública. Sin perjuicio de ello, nos parece que goza merecidamente de amplio conocimiento y extensa aceptación el propuesto por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, expuesto entre otros por Mark Moore (1995) quien considera al directivo como un “creador de valor público”. Para el autor norteamericano, esta creación de valor implica la actualización en tres esferas interrelacionadas.

La primera —la gestión estratégica— supone que el directivo reflexiona estratégicamente, produce ideas acerca de cómo la organización —cualquiera que sea la escala de la misma— que se ha puesto a su cargo puede crear el máximo valor; se plantea, si es el caso, transformar los presupuestos sobre los que venía actuando, reformular la misión, innovar cuando las circunstancias lo aconsejen.

Para desarrollar esta estrategia, el directivo necesita operar en una segunda esfera –Moore la llama *political management*, que traduciremos, no sin reservas, como gestión del entorno político– al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante. Este entorno incluye ante todo a sus superiores políticos, pero también a todos aquellos actores sobre los que el directivo no goza de autoridad formal: otros directivos, de su misma organización o de otras, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación.

Por último, trabajando en la tercera esfera –la gestión operativa– debe conseguir que la organización a su cargo, compuesta por el conjunto de medios y recursos situados bajo su autoridad formal, actúe eficaz y eficientemente para lograr los objetivos perseguidos, y asumir además la responsabilidad por los resultados alcanzados.

Este último sería el terreno más conocido y convencionalmente aceptado del ejercicio de la dirección, pero la función de dirigir quedaría, como subraya Moore, empobrecida, si nos limitamos a él, ignorando las esferas del *management* estratégico y político. Ello supondría pedir a un directivo público menos de lo que nuestras sociedades están habituadas a exigir de un directivo privado, de un ejecutivo de empresa. Es más, probablemente la complejidad de los problemas afrontados por el sector público y lo intrincado de sus entornos autorizantes, convierten estas esferas de la gestión en más exigentes en el ámbito público que en el privado.

La adopción del modelo de la John F. Kennedy School of Government (KSG) como referente es compatible con una visión contingente del trabajo directivo. El éxito o fracaso de éste implica requerimientos que operan de manera distinta en diferentes contextos, como pone de manifiesto la tipología de perfiles directivos de Strande (1987), útil como marco analítico para reconocer diversos grados y formas de manifestación del liderazgo en la gerencia pública. Jugando con dos dimensiones, el grado de estabilidad/cambio, por una parte, y la orientación preferente a regularidad/resultados, por otra, presenta una tipología de directivos públicos formada por cuatro arquetipos: el administrador, el productor, el emprendedor y el integrador, cada uno de los cuales podría ser visto como una concreción distinta del directivo genérico de Moore, en circunstancias específicas y diferentes.

4. Un Modelo de Competencias Directivas

Los escenarios apuntados en el apartado precedente han incrementado la preocupación de los gobiernos, especialmente de los más innovadores, por el aprovisionamiento de directivos públicos. La lógica ha impuesto que, sin perjuicio de las entradas laterales, haya sido la función pública ordinaria el vivero principal de reclutamiento. Este hecho ha convertido en una prioridad, en los sistemas públicos, la definición, exploración, desarrollo y gestión de competencias directivas, en el interior de las propias administraciones.

La noción de competencias aparece en la gestión contemporánea de los recursos humanos cuando, partiendo de estudios empíricos desarrollados en Estados Unidos en los años setenta, se constata la vinculación existente entre el éxito laboral (resultados obtenidos por las personas en el trabajo) y la práctica reiterada de ciertos comportamientos observables en el entorno de su actividad productiva. La exploración e identificación de estos comportamientos, así como su análisis, por medio de ciertas técnicas, los relaciona con la posesión de determinadas cualidades o características personales. Un descubrimiento trascendente será que tales cualidades van más allá de los conocimientos técnicos especializados que se habían considerado tradicionalmente como determinantes de la cualificación profesional, para adentrarse en motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta. Estas “características subyacentes a una persona, causalmente relacionadas con una actuación exitosa en un puesto de trabajo” (Boyatzis, 1982) son utilizables como un patrón o norma para la selección del personal, la planificación de las carreras y la sucesión, la evaluación del desempeño y el desarrollo personal (Hooghiemstra, 1992). Ello convierte a las competencias en un eje central de los sistemas de gestión de las personas, tal como hoy se entiende y practican en un número creciente de empresas y organizaciones de todo tipo.

¿Cuál es el modelo de competencias directivas que encaja con el marco de ejercicio de la gerencia pública que hemos definido en el anterior apartado? Nuestra opción ha excluido, también aquí, todo prurito de originalidad, y hemos optado por adherirnos, como muchos otros académicos y profesionales, a la línea de investigación y producción teórica que, con origen en McClelland, tiene sus hitos de referencia en las obras de Spencer (1992), Boyatzis (1982) y Goleman et al. (2002)¹.

Desde esta aproximación, son tres los ámbitos de posesión de competencias trascendentes para el ejercicio de la función directiva².

De una parte, los conocimientos y habilidades técnicas específicamente requeridos para cada cargo, y relacionados, cuando hablamos de perfiles directivos, no sólo con los niveles de formación teórica sin también, en buena medida, con la experiencia profesional de las personas.

De otra, las capacidades cognitivas: grado y tipos de inteligencia, formas de razonamiento, memoria.

Finalmente, las competencias directamente relacionadas con la inteligencia emocional. (IE).

¹ La incorporación de Richard Boyatzis, como profesor visitante, a la nómina de ESADE, con la finalidad principal de reorientar hacia la evaluación y desarrollo de competencias los programas MBA, ha facilitado notablemente la comprensión y absorción de estas orientaciones.

² Hemos tenido la posibilidad de contrastar estos enfoques con la realidad en la definición de un modelo de competencias de los directivos públicos locales, en el marco de un proyecto de investigación — programa PEDAL— impulsado y financiado por la Diputación de Barcelona, del que dimos cuenta en un congreso anterior del CLAD (Longo...)

La IE no es más que una forma de inteligencia social que incluye la capacidad de regular los sentimientos y emociones propias y de los otros, diferenciándolas, y utilizando esta información como una guía para los propios razonamientos y acciones. Resumiendo, es la capacidad de percibir, identificar y regular las emociones. Por tanto, las llamadas competencias emocionales son las habilidades personales y sociales, basadas en la IE, que conducen a un rendimiento superior en el trabajo. Los conocimientos técnicos y la competencia funcional son muy importantes en un directivo, pero las competencias emocionales son el factor que marca la diferencia.

Las competencias directivas relacionadas con la IE se entienden como la capacidad de conocerse y conocer a los demás, de tener un importante nivel de dominio personal y una habilidad para gestionar las relaciones con otros. El perfil de competencias del directivo que se construye sobre este modelo se basa en:

- Capacidades de conocimiento personal que implican la capacidad de leer sus propias emociones y reconocer su impacto.

- Capacidades de dominio personal que implican estar seguro de ser válido y conocer las propias capacidades actuando de una manera segura y decidida, orientándose al logro desde el autocontrol emocional, la iniciativa y el optimismo.

- Capacidades para conocer a otras personas, entender las emociones de otros, comprender sus puntos de vista y estar genuinamente interesados en sus preocupaciones interpretando su estado de ánimo y prestando ayuda partiendo de la comprensión tanto de las personas como de las organizaciones de las que se forma parte.

- Capacidades de gestión de relaciones cultivando relaciones de carácter instrumental, guiando y motivando a través de una visión compartida, negociando y resolviendo conflictos, trabajando en equipo y colaborando, construyendo identidad y espíritu de equipo, potenciando las capacidades de otros a través del feedback y el coaching, describiendo y explicando alguna cosa a los otros a través de una presentación personal, etc.

Es sobre estas competencias sobre las que la corriente académica que hemos citado ha construido un modelo de liderazgo que se apoya en líderes emocionalmente inteligentes, capaces de conocer sus valores y emociones y de utilizar este conocimiento para tomar decisiones. Líderes que leen los estados emocionales de los otros, que dirigen sus emociones sin ser secuestrados por ellas, que se mantienen optimistas, canalizan los impulsos de forma constructiva y aportan valor con todo ello. Para estos autores, y así parece confirmarlo nuestra propia experiencia, un elevadísimo porcentaje del éxito en la dirección pasa por la posesión de las competencias de IE.

5. El modelo de formación de directivos públicos del IDGP de ESADE

Nuestra propuesta formativa para los directivos públicos se centra en el desarrollo de las competencias de los tipos a) y c) del epígrafe anterior. Las competencias del tipo b) (capacidades cognitivas), en la medida que resulten desarrollables, no deben ser objeto de atención preferente, a nuestro juicio, en programas de formación de adultos con experiencia. Así pues, la transmisión de conocimientos (marketing de servicios públicos, diseño organizativo, TIC, control de gestión...) el desarrollo de habilidades relacionadas con la función de dirigir (comunicación, negociación, gestión del tiempo...) y la interiorización de competencias emocionales (autoconocimiento, trabajo en equipo, gestión del cambio o en conflicto...) son los objetivos básicos de nuestros programas de capacitación gerencial. Estos objetivos son, a su vez, los ejes de la agenda pedagógica en todas las áreas temáticas que configuran el currículo.

Ahora bien, tan importantes como los objetivos de aprendizaje son las metodologías utilizadas en la docencia. La combinación de instrumentos metodológicos que caracteriza a nuestros enfoques didácticos —y que nos diferencia, en ocasiones, netamente, de otras instituciones de formación— se basa en una determinada aproximación al análisis de los estilos de aprendizaje de quienes participan en nuestros programas.

Aplicamos habitualmente a este análisis el conocido modelo de aprendizaje experiencial de David Kolb (1984), que cuenta también, como es sabido, con numerosos seguidores en todo el mundo. Esta aplicación nos evidencia reiteradamente la combinación, en nuestros grupos de directivos públicos, de todos los estilos de aprendizaje contemplados por el modelo. El porcentaje de quienes aprenden con preferencia de forma “convergente” (en la terminología de Kolb), moviéndose de la experimentación activa a la conceptualización abstracta, ronda normalmente el cincuenta por ciento de los grupos. Pero, a su vez, los estilos “divergente”, “asimilador” y “adaptador” se mezclan en el porcentaje restante, obligando a considerar palancas de aprendizaje plurales.

¿A dónde nos ha conducido esta reflexión? Básicamente, a ratificarnos en el enfoque básicamente ecléctico que ha venido caracterizando la tradición pedagógica de ESADE. Así, si bien utilizamos sistemáticamente el método del caso (que es una técnica arquetípicamente “convergente”) lo combinamos de manera habitual con otras metodologías: la transmisión más convencional de marcos teóricos, las simulaciones y demás técnicas vivenciales, los brain storming y similares. En definitiva, intentamos trasladar a las comunidades de aprendizaje que son los grupos de directivos públicos todo el repertorio de anclas pedagógicas que les permita vincularse al proceso de aprendizaje a partir de sus maneras propias de aprender. A su vez, esta pluralidad de métodos facilita que las personas realicen, desde puntos de partida diferentes, todo el recorrido cíclico que, en la teoría de Kolb, resulta imprescindible para la fijación de los aprendizajes.

6. El proyecto de evaluación del impacto de la formación en Gerencia Pública

Los programas formativos de IDGP incorporan de forma sistemática los correspondientes mecanismos de evaluación, tanto de los aprendizajes alcanzados (utilizando para ello las diferentes técnicas propias de la capacitación de adultos), como de la adecuación a las expectativas y la satisfacción producida en los participantes y prescriptores (mediante encuestas, cuestionarios, entrevistas de feed.back y focus groups). Los resultados de ambos tipos de evaluación son habitualmente muy satisfactorios, y nos sirven para estimular y orientar la detección de problemas y la realización permanente de ajustes y mejoras, tanto en contenidos como en métodos, profesorado, logística y demás elementos del producto formativo. Sin perjuicio de este tipo de evaluación, hemos querido ir más allá, e intentar obtener elementos de evaluación de los resultados de la formación, incluyendo, destacadamente, su impacto en el entorno de trabajo desarrollado de los participantes. La evaluación de impacto constituye, como es sabido, un desafío permanente para todos quienes nos dedicamos a gestionar formación en carrera, y sin duda aquél que representa una mayor dificultad. Para ello, hemos emprendido un proyecto de investigación del que esperamos obtener resultados relevantes que nos ayuden a mejorar nuestra oferta de formación en gerencia pública. Destinamos este último epígrafe a presentar este proyecto.

El programa analizado

Como objeto de análisis, hemos elegido el programa que marca la principal línea de continuidad en la oferta de formación de ESADE para directivos públicos: el Diploma en “Función Gerencial en las Administraciones Públicas” (FGAP). A lo largo de los años ochenta, en el contexto de la España postconstitucional y coincidiendo con procesos de reforma de la gestión pública en buena parte del mundo, las primeras autoridades democráticas de Cataluña mostraron un claro interés por desarrollar en sus administraciones una capacidad gerencial que equilibra las inercias de la cultura burocrática dominante. De este interés, y de su colaboración con ESADE, nació en 1989 el programa FGAP. El Diploma FGAP es un programa generalista que pretende profundizar en las especificidades de la gestión pública desde una perspectiva gerencial y postburocrática cuyos fundamentos teóricos hemos escrito en los apartados anteriores.

El currículo formativo del programa, de 244 horas lectivas, se estructura en 9 módulos temáticos diseñados como unidades de contenidos con entidad propia: introducción a la gestión pública, análisis y evaluación de políticas públicas, diseño de servicios y comunicación, gestión de operaciones y calidad, diseño organizativo, dirección de personas, gestión presupuestaria, accountability y sistemas de información. Se añade un módulo final integrador y se intercalan, a lo largo del itinerario formativo, cuatro seminarios de desarrollo personal (negociación, comunicación interpersonal, hablar en público y dirección de reuniones).

El propósito del programa es el de estructurar un marco de referencia para la teoría y la práctica de la gestión pública desde la perspectiva del public management, desarrollar las habilidades directivas necesarias para la puesta en práctica y el control efectivo de sus programas de actuación, y ofrecer al participante la posibilidad de desarrollar aquellas actitudes y valores que resultan especialmente importantes, tanto para la gestión de las organizaciones públicas como para su modernización y adecuación a los nuevos escenarios del entorno. El estímulo a la innovación es una línea central de la agenda pedagógica.

El Diploma está dirigido a directivos públicos, personal de cualquier entidad del sector público y profesionales con responsabilidades en el diseño e implementación de políticas que trabajen en órganos de asesoramiento, con independencia de que su cargo sea de carácter funcional, laboral o político. Durante sus trece ediciones en formato abierto el programa ha tenido un total de 434 participantes.

Objetivos y metodología de la investigación

Con el propósito, antes descrito, de analizar el impacto del programa a lo largo de su recorrido, el IDGP de ESADE está realizando una investigación cuya finalidad es la de aportar algunos datos sobre cual ha sido la aplicación de la formación en el desempeño de la tareas y en las condiciones de trabajo de los participantes, así como su eficacia a la hora de resolver las necesidades de aquellos y de sus organizaciones, en términos de logro y rentabilidad.

El primer paso ha sido el desarrollo de una metodología integral de evaluación de la formación continua, aplicable al sector público. Con ello buscamos evaluar el grado de satisfacción en las expectativas y la aplicación de la formación a la práctica cotidiana, su impacto sobre los resultados que se obtienen. Para ello se han distinguido tres fases o evaluaciones diferenciales:

-Evaluación del proceso formativo: se limita a evaluar el proceso formativo para concretar si los estudiantes han logrado asimilar los conocimientos y desarrollar los valores y habilidades pretendidas, cómo se ha desarrollado la acción formativa, qué grado de optimización de los recursos empleados se ha logrado, qué conocimientos han sido relevantes y cuáles han sido redundantes, etc.

-Evaluación del desempeño: pretende precisar fundamentalmente cuál ha sido la influencia que tiene haber participado en las acciones formativas en los cambios llevados a cabo en las tareas, en la estabilidad laboral, en el cambio de cultura, etc.

-Evaluación del impacto: su finalidad es conocer si los objetivos de las acciones formativas son alcanzables y evaluables, identificar los objetivos parciales que se han cumplido, estudiar la posibilidad de que se hubiera conseguido peores resultados y mayores gastos en caso de no haberse realizado, conocer de que manera las acciones formativas han

sido coherentes con las necesidades y han facilitado el logro de la estrategia y los resultados clave, estudiar el nivel de rentabilidad, etc.

Para lograr cumplir con los objetivos de la investigación se han aplicado técnicas cuantitativas (cuestionarios escritos) y cualitativas (entrevistas personales y grupos de discusión).

Grupos de discusión (focus group): se realizaron dos grupos de discusión, compuestos por siete personas cada uno de ellos, con distintos participantes para obtener información relacionada con las metas de la investigación y para concretar los ítems del cuestionario escrito que posteriormente se envió.

Encuesta: se envió un cuestionario escrito con 48 preguntas mayoritariamente cerradas a los 363 participantes de las 10 ediciones abiertas. El cuestionario fue remitido por correo ordinario junto con una carta de presentación y un sobre sellado para facilitar su reenvío a ESADE.

Los resultados provisionales de nuestro estudio que aquí presentamos son una primera muestra construida sobre 82 respuestas de participantes. Sobre el perfil de los encuestados un 79% son hombres frente a un 21% de mujeres, el 77,8% tiene más de 41 años y el 80% cuenta con más de 3 años de experiencia laboral ejerciendo responsabilidades directivas. El 60% trabajan en la administración u organizaciones públicas que no responden a estas dos categorías.

Resultados provisionales

Los primeros resultados muestran una tendencia muy definida en las evaluaciones de los participantes tanto a nivel de proceso como de desempeño y de impacto.

Expectativas y evaluación del proceso:

En cuanto a las expectativas de los participantes antes de empezar el curso, el 81,5% de los encuestados tenían clara la utilidad que esperaban del curso, qué es lo que le pedían. Un 67,9% asumía que existe un claro déficit de formación en gestión entre los profesionales del sector público y esperaban en su caso resolver parcialmente dicho déficit contando para ello en un 84% de los casos con el apoyo y patrocinio de su organización.

En cuanto a la evaluación del proceso de formación el 82,7% de los encuestados asegura que el curso cumplió con sus expectativas al adecuarse su contenido a la gestión real de las organizaciones públicas y por tanto no se sintió defraudado con lo que en el aula se explicaba. El 90% asegura haber asistido a todas las clases del curso y el 88% haber participado activamente en el mismo.

Evaluación del desempeño:

El 86,7% de los encuestados que han respondido hasta el momento aseguran que la formación impartida en el programa FGAP se adecua a las necesidades de sus áreas de trabajo frente tan solo un 4,9% que defienden abiertamente todo lo contrario.

El 77,8% de los encuestados utilizan o utilizarán en un futuro más del 40% de lo aprendido en el curso frente a un 22% que creen que su utilidad en la gestión diaria de sus organizaciones se reduce a menos de un 40% de lo aprendido. La mitad prácticamente de los encuestados 48,1% se siente apoyado por su organización a la hora de aplicar lo aprendido frente a la otra mitad que expresa todo lo contrario.

El 74% de los encuestados se siente más satisfecho después del curso con las tareas que realiza. El 63% además asegura que el curso le ha ayudado a asumir mayores responsabilidades dentro de su organización y el 65,4% afirma que le ha permitido realizar tareas de mayor complejidad.

Evaluación del impacto:

A pesar de que las tendencias positivas sobre el curso son evidentes tanto en los resultados de la evaluación del proceso formativo como en la del desempeño es en la evaluación del impacto donde los resultados son más categóricos.

El 92,6% de las respuestas obtenidas hasta el momento aseguran que las habilidades directivas de los participantes se han visto mejoradas con la realización del curso. Un 91,4% de los encuestados se siente más capaz y seguro en su rol directivo. El 84% cree que su rendimiento en el trabajo ha mejorado y el 75,3% se cree ahora más útil para su organización que antes de cursar el programa. Además en un 81,5% de los casos se considera que el curso ha ayudado notablemente a promover una cultura de gestión dentro de la organización. Por todo ello parece que el curso ha contribuido al desarrollo y a la consolidación profesional de la dirección pública como factor de modernización de nuestras administraciones.

Otros datos a tener en cuenta:

De la encuesta también se desprenden otros datos que no carecen de interés. Por ejemplo el hecho de que la inversión en formación que realizan las organizaciones públicas para mejorar las competencias y las habilidades de sus directivos no se traduce en el abandono de las mismas por parte de un personal ahora mucho más preparado. En el 70,4% de los casos los directivos siguen trabajando en las organizaciones que los reclutaron e invirtieron en ellos siendo éstas las principales beneficiarias de las mejoras de su rendimiento y solo en un 36% de los casos aumentó el deseo de cambiar de trabajo.

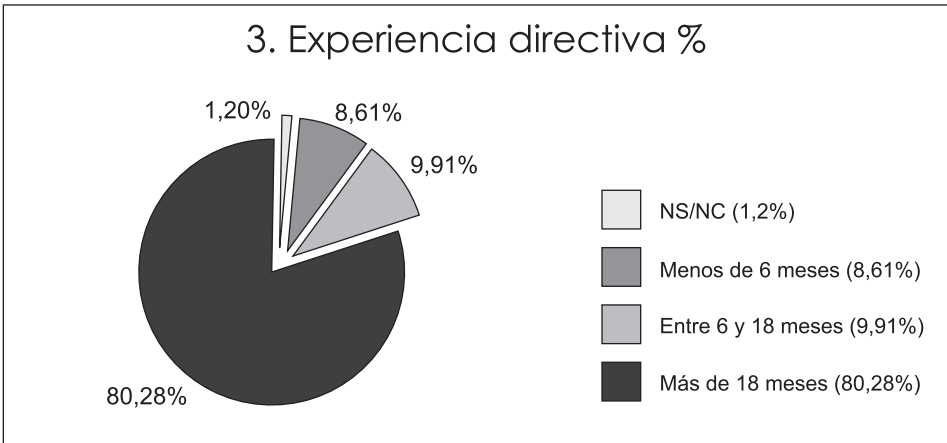
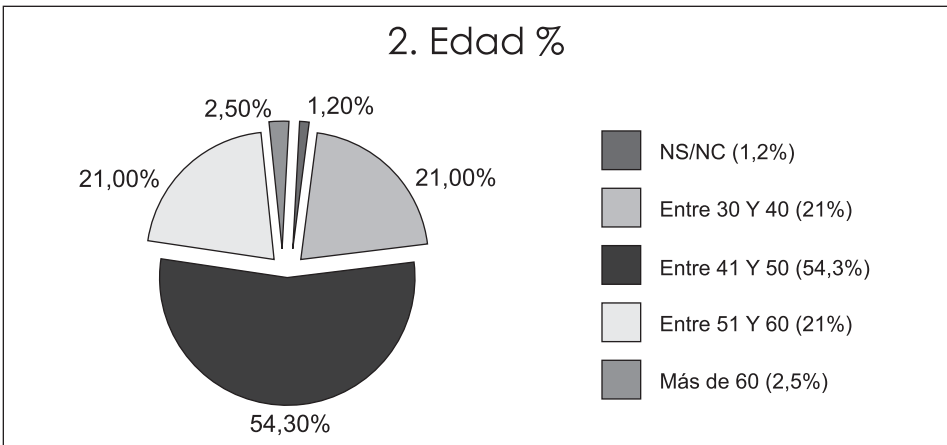
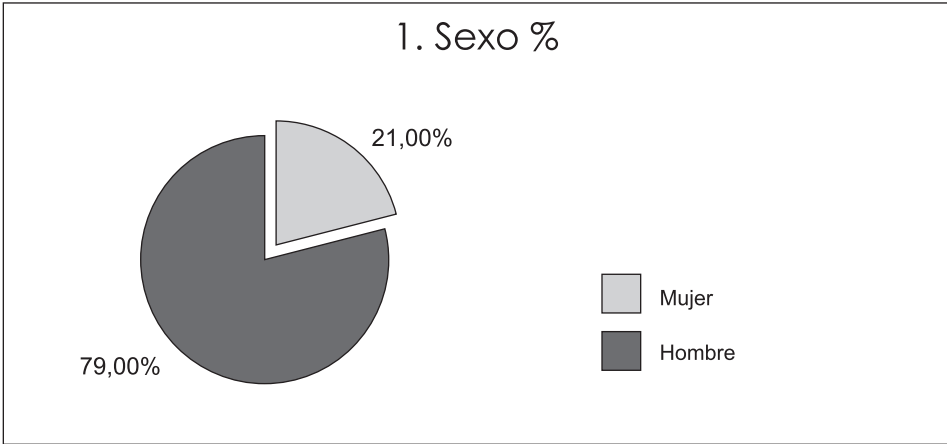
Otro dato digno de estudio es el que revela que tan sólo en un 16% de los casos, la organización del participante hizo un seguimiento de su evolución y seguimiento del curso.

También es importante subrayar que en un 80,2% de los casos los participantes en el curso se ven más capaces para el trabajo en equipo habilidad muy relevante en el entorno actual donde la gestión de redes y equipos transversales se ha constituido como un factor clave para el éxito de cualquier proyecto en el ámbito público.

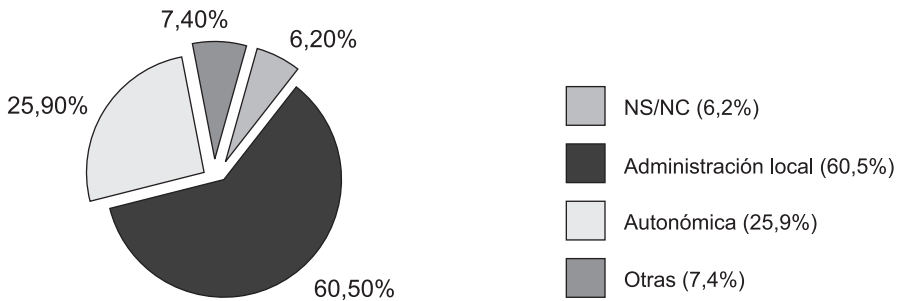
En síntesis, este avance de resultados parece confirmar la orientación seguida y apoyar los elementos básicos de la oferta formativa del IDGP (filosofía de formación, marcos teóricos de referencia, estructura de contenidos y enfoques metodológicos), cuando menos en lo que respecta al programa que ha venido constituyendo el núcleo de la misma. Con todo, somos conscientes de que se trata de resultados todavía parciales provisionales, y también de que en el futuro deberemos invertir en enriquecer el procedimiento de análisis a fin de mejorar al aprovechamiento práctico de sus conclusiones.

Incluimos como anexos las gráficas con algunos de los resultados más significativos obtenidos hasta el momento.

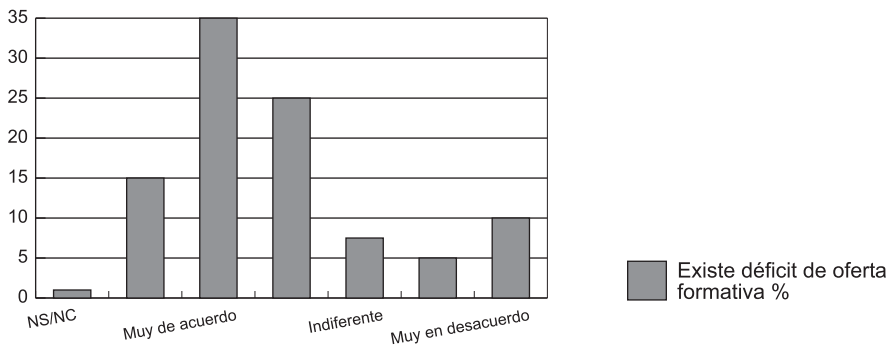
ANEXO: GRÁFICAS DE LOS RESULTADOS



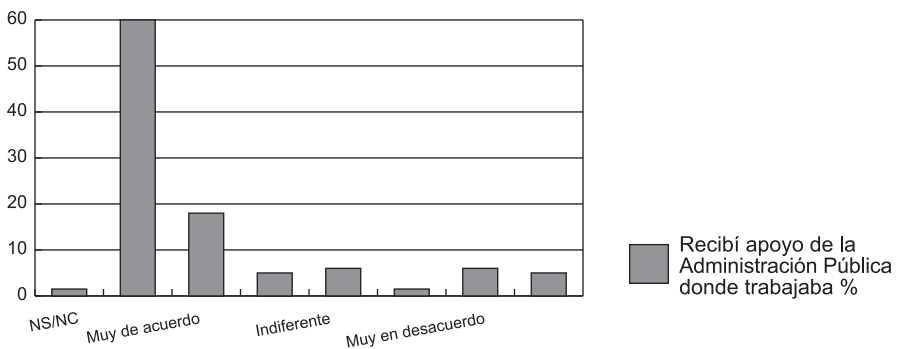
4. Organización donde trabajo %



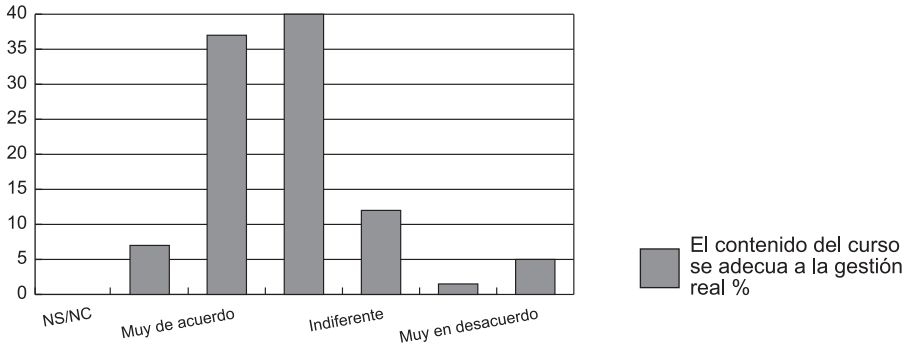
5. Existe déficit de oferta formativa %



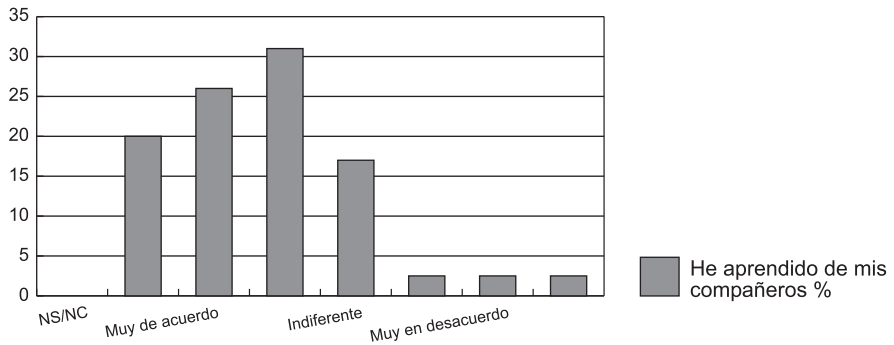
6. Recibí apoyo de la Administración Pública donde trabajaba %



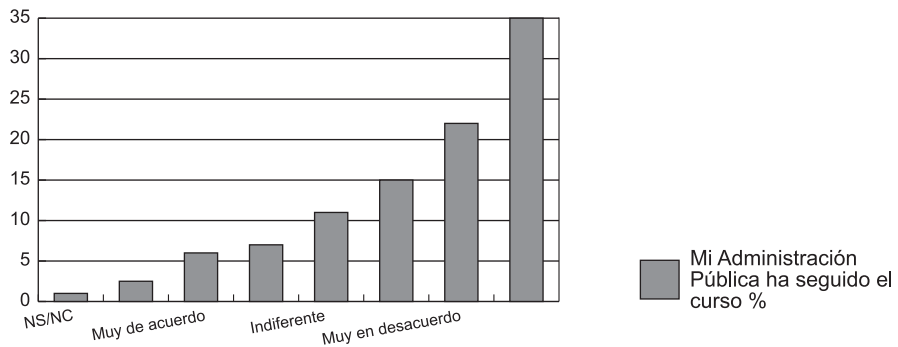
7. El contenido del curso se adecua a la gestión real %



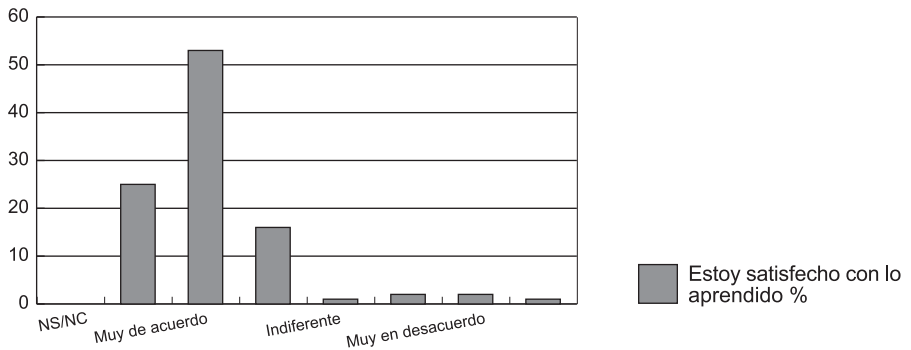
8. He aprendido de mis compañeros %



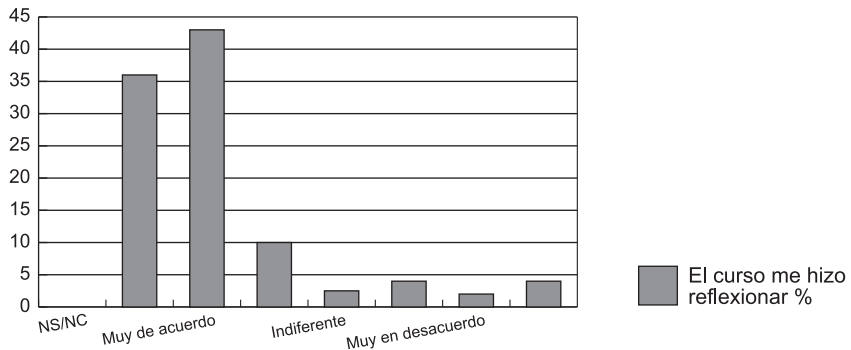
9. Mi Administración Pública ha seguido el curso %



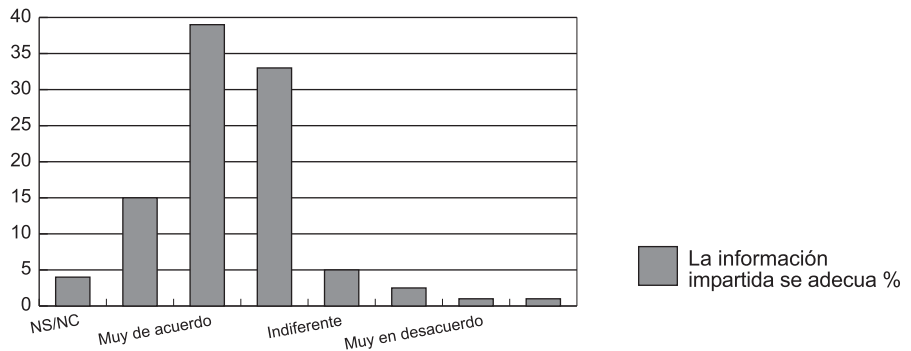
10. Estoy satisfecho con lo aprendido %



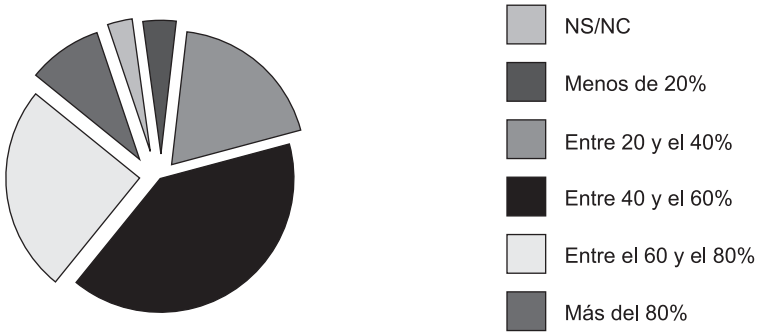
11. El curso me hizo reflexionar %



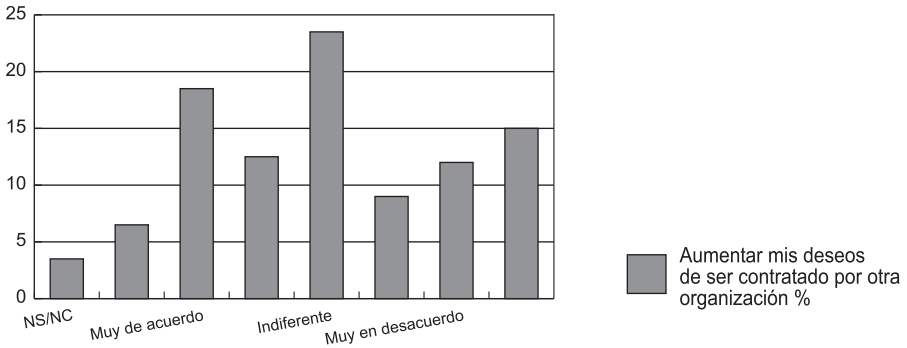
12. La información impartida se adecua %



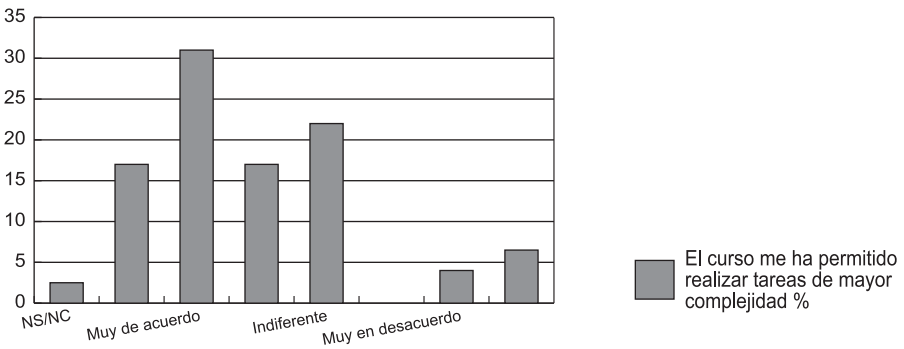
13. Porcentaje de la formación adquirida en el día a día %



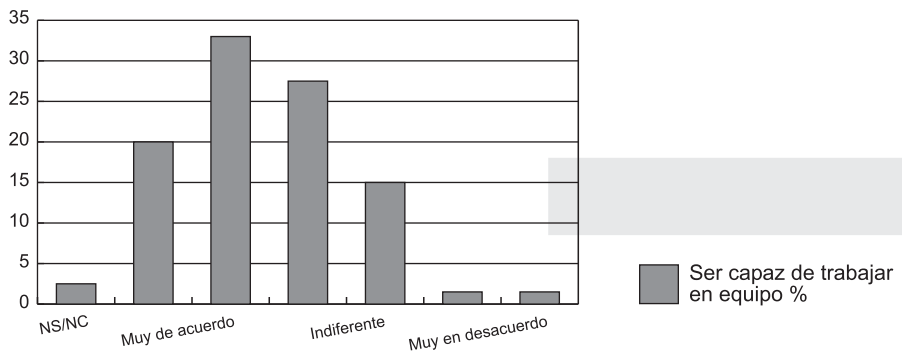
14. Aumentar mis deseos de ser contratado por otra organización %



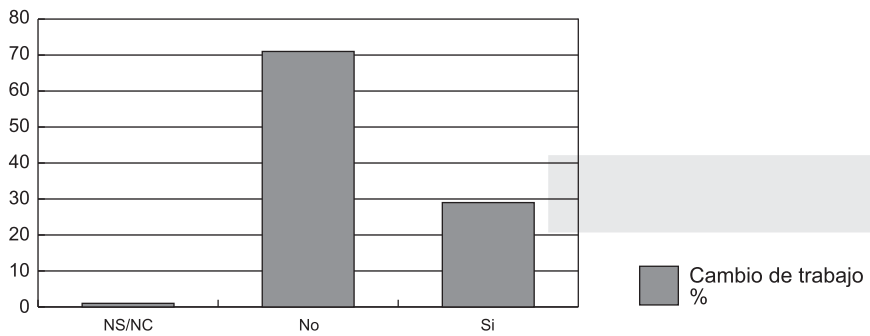
15. El curso me ha permitido realizar tareas de mayor complejidad %



16. El curso me ha permitido ser capaz de trabajar en equipo %



17. He cambiado de trabajo desde que hice el curso %



Bibliografía

Barzelay, M. (1998)

"Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública". México D.F. Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, M. (2001)

"The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue". Berkeley-Los Angeles. University of California Press.

Boston, J., et al. (1997)

"Public Management: The New Zealand Model". Oxford University Press.

Boyatzis, R.E. (1982)

"The Competent Manager: A Model for Effective Performance". John Wiley and Sons. New York.

Burnham, J. (2000)

"Human Resources Flexibilities in France" en Famham, D. y Horton, S. (ed) Human Resources Flexibilities in the Public Services. Macmillan Business.

Cabrero, E. (1991)

"Evolución y cambio en la Administración Pública: Del administrador al gerente público". INAP, México.

Clarke, J. y Newman, J. (1997)

"The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare". Sage Publications. London.

Dalziel, M. (1996)

"Building competitive advantage through people, en "People and Competencies". London. Kogan Page.

Dunleavy, P., y Hood, C. (1994)

"From old public administration to new public management", en Public Money and Management, July-September, pp. 9 – 16.

Echevarria, K. (1993)

"La Administración pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa". Tesis doctoral. Universidad de Deusto.

Goleman, D., Boyatzis, R., & McKee, A. (2002).

"Primal leadership: Realizing the power of emotional intelligence". Boston: Harvard Business School Press.

Ingraham, P.W., Thompson, J.R. y Eisenberg, E.F. (1995)

"Political Management Strategies and Political/Career Relationships: Where are we now in the Federal Government", en Public Administration Review, nº55, pp. 263-272.

Jimenez Asensio, Rafael (1995)

"Regímenes Jurídicos de Función Directiva en las Administraciones Públicas Españolas", en Documentación Administrativa nº241-242. Madrid. INAP.

Jiménez Asensio, Rafael (1998)

"Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España". Segunda edición ampliada y adaptada. Oñate. Instituto Vasco de Administración Pública.

Kold, D.A. (1984).

"Experiential learning: Experience as the source of learning and development". Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Laegreid, P. (2000)

"Top civil servants under contract", en Public Administration, Vol. 78, Nº4.

Longo, F. (1999)

"Política y gerencia pública en los gobiernos locales", en Gobierno Local y Modelo Gerencial. Barcelona. Fundación Pi i Sunyer.

Longo, F. (2001)

"Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad", en Reforma y Democracia nº19. Caracas. CLAD. MOORE, M.H. (1995): Creating Public Value. Strategic Management in Government. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

Losada, C. (1999)

"La función de dirigir en la Administración Pública", en C. Losada (ed.) ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicada a la administración del Estado. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

Martínez Bargeño, M. (1995)

"La reforma de la relación de empleo público en Italia", en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº2. Madrid. INAP.

Metcalfe, L. (1993)

"Conviction Politics and Dunamic Conservatism: Mrs. Thatchers managerial revolution" en *International Political Science Review*. Vol. 14.

Murray, R. (2000)

"Human Resources Mangement in Swedish Central Government", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

OCDE (1999)

"The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States". Paris. OECD.

OCDE (2000)

"Issues and Developments in Public Management: Country Reports". Paris. OECD.

Pollitt, C. (1993)

"El Gerencialismo y los Servicios Públicos. La experiencia anglo-norteamericana". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000)

"Public Management Reform: A Comparative Analysis". Oxford University Press.

Richards, S. (1994)

"El paradigma del Cliente en la Gestión Pública, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*", núm. 1. INAP. Madrid.

Ridley, F.F. (2000)

"Public Service Flexibility in Comparative Perspective", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

Sánchez Morón, M. (1994)

"Sobre la reforma administrativa italiana del periodo de transición, con especial referencia a al organización administrativa y al empleo público", en *Revista de Administración Pública*, nº134; mayo-agosto.

Schein, E. (1999)

"The Corporate Culture Survival Guide". San Francisco. Jossey-Bass Publishers.

Schwartz, H.M. (1994)

"Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s", en *Administration and Society*, nº1, mayo. Sage Publications.

Spencer, L.M. y Spencer, S.M. (1993)

"Competence at Work". John Wiley and Sons Inc. New York.

Strand, T. (1987)

"The Public Manager. Bureaucrats or contingent actors", en: Jan Kooiman y Kjell Eliassen, "Managing Public Organisations". Sage Publications.

Van Der Krogt, T., Beersen, E. y Kemper, A. (2000)

"The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

World Bank (2000)

"Administrative and Civil Service Reform". Washington D.C. The World Bank Group.